

Rapport

*Onderzoekscommissie Langdurig
verblijvende vreemdelingen zonder
bestendig verblijfsrecht*

Rapport

*Onderzoekscommissie Langdurig
verblijvende vreemdelingen zonder
bestendig verblijfsrecht*

Inhoud

Samenvatting nader onderzoek naar langdurig verblijf van vreemdelingen zonder verblijfsrecht: conclusies en aanbevelingen	7
1 Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.2. Instelling commissie en invulling van het onderzoek	10
1.3. Werkwijze van de commissie	11
1.4. Actuele ontwikkelingen	12
1.5. Leeswijzer	12
2 Overzicht van vreemdelingenbeleid en adviezen tot heden	13
2.1. Inleiding	13
2.2. De jaren 1990	13
2.3. Het eerste decennium van de 21 ^{ste} eeuw	14
2.4. Het tweede decennium van de 21 ^{ste} eeuw	15
2.5. Actuele ontwikkelingen 2017-2019	21
2.6. Literatuur	22
3 Het huidige asiel- en terugkeerstelsel	24
3.1. Inleiding	24
3.2. Mondiale en Europese kaders	24
3.3. De asielprocedure	25
3.4. Tweede of vervolprocedures	27
3.5. Terugkeer	28
3.6. Uitstel van vertrek	30
3.7. Opvang en onderdak	30
3.8. Positie van het kind in de toelatingsprocedure en het terugkeerproces	31
3.9. Sturing op de migratieketen	33
3.10. Actuele Europese ontwikkelingen	34
4 Resultaten van het nader onderzoek door de commissie	35
4.1. Inleiding	35
4.2. Toelichting nader onderzoek van de commissie	36
4.3. Bevindingen eerste asielprocedure: inrichting en doorlooptijd	38
4.3.1. Aantal asielzoekers	38
4.3.2. Inwilligingspercentage eerste asielaanvragen 2017 en 2018	38
4.3.3. Verloop afhandeling eerste asielaanvragen ingediend in 2017	39
4.3.3. Verloop afhandeling eerste asielaanvragen ingediend in 2017	40
4.3.4. Inrichting van de eerste asielprocedure	41
4.3.5. Doorlooptijd van de eerste asielprocedures	42

4.4.	Bevindingen herhaalde aanvragen: de inrichting en duur van tweede en vervolprocedures	48
4.4.1.	Aantal herhaalde asielverzoeken	48
4.4.2.	Doorlooptijden van herhaalde asielverzoeken	49
4.4.3.	Inrichting van de procedure, eendagstoets	50
4.4.4.	Vervolprocedures opgestart vanuit de gezinslocaties	50
4.4.5.	Proceduregedrag nationaliteit afhankelijk	51
4.5.	Bevindingen vertrekmogelijkheden- en belemmeringen	51
4.5.1.	Vertrekcijfers	51
4.5.2.	Rechtsvergelijkend onderzoek	51
4.5.3.	Vreemdelingenbewaring en alternatieven	52
4.5.4.	Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners	53
4.5.5.	Positie vreemdelingen: Niet kunnen of niet willen	53
4.5.6.	Belemmeringen voor vertrek op grond van medische overwegingen (art. 64 VW)	54
4.6.	Langdurig verblijvende vreemdelingen	54
4.7.	Positie van het kind	55
5	Conclusies en aanbevelingen	57
5.1.	Conclusies	57
5.2.	Aanbevelingen	57
	Bijlagen	63

Samenvatting nader onderzoek naar langdurig verblijf van vreemdelingen zonder verblijfsrecht: conclusies en aanbevelingen

Asiel en migratie zijn en blijven van alle tijden, met een internationale en onvoorspelbare werkelijkheid. Er zullen altijd in enige mate langdurig verblijvende personen zonder verblijfsrecht zijn, hoe goed wet en beleid op papier ook zijn ingericht, hoe goed de uitvoering ook werkt. De asielpraktijk is permanent werk-in-uitvoering. Het is daarom van belang te erkennen dat we in Nederland te maken hebben met een ten dele onoplosbaar probleem als het gaat om langdurig verblijf van vreemdelingen.

Om snel te kunnen beslissen over asielverzoeken is geen aanpassing van wetgeving nodig. De duur van het verblijf van vreemdelingen is niet verder in te perken door wet en beleid verder aan te scherpen. Dat is al vijftientig jaar lang geprobeerd en daar ligt de oorzaak niet (meer). De sleutel ligt bij de uitvoering; er moet tastbaar worden gestuurd op snelheid en tijdigheid door aanzienlijke bekorting van de wachttijden. De wachttijden zorgen voor opstopping in het systeem. In de praktijk zijn de wachttijden erg lang, namelijk enkele maanden of meer bij elke stap in een asielaanvraag; in totaal soms een paar jaar.

In Europa zijn er geen landen die formeel kortere procedures kennen of die in de praktijk deze sneller uitvoeren. Ons asielbeleid en onze asielpraktijk zijn, ondanks de opgelopen wacht- en doorlooptijden, zowel in historisch als in internationaal perspectief fatsoenlijk op orde. Dat blijkt ook uit het feit dat (hoger) beroep bij de rechter slechts in enkele procenten van de zaken alsnog tot een verblijfsvergunning leidt.

Het aantal vreemdelingen dat langdurig in de Nederlandse opvang verblijft, is beperkt van omvang: slechts enkele procenten van het totaal aantal vreemdelingen. Ruim 90 procent is korter dan drie jaar in ons land. Begin 2019 waren er 1300 volwassenen en kinderen samen op zogenoemde gezinslocaties. Echt langdurig verblijf, zeer lange wachttijden, stapeling van procedures, en het daarna alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning zijn geconcentreerd bij een kleine groep personen met complexe en weerbarstige achtergrond. Bij deze zaken is regelmatig ook het belang van (minderjarige) kinderen aan de orde. Dit zijn ook de zaken die regelmatig in de publiciteit komen. Complexe zaken blijven soms lang liggen.

Zeven à acht op de tien asielzoekers krijgt, ook na (hoger) beroep, uiteindelijk geen verblijfsvergunning en moet Nederland dus verlaten. Vertrek en terugkeer zijn een normaal onderdeel van het internationale vreemdelingenrecht. Er is weinig aantoonbaar vrijwillig vertrek en er is vervolgens ook weinig gedwongen vertrek. Echter, wie vrijwillig wil vertrekken, kan dat nagenoeg altijd. Het is dan ook belangrijk dat, bij voorkeur in Europees verband, voldoende wordt geïnvesteerd om terugkeer ook echt te realiseren. Terugkeer wordt makkelijker naarmate een vreemdeling in het land van terugkomst werk en inkomen kan verwerven. De mogelijkheid van gedwongen vertrek blijft altijd een noodzakelijke stok-achter-de-deur.

De redenen waarom mensen vluchten en asiel aanvragen zijn veelomvattend. Op veel van deze redenen heeft de overheid weinig tot geen invloed. Belangrijke redenen liggen in de situatie van het land van herkomst (push-factoren) en in individuele, persoonlijke omstandigheden. Dat geldt ook voor de beweegredenen van asielzoekers om (weer) terug te keren.

Met een aantal motieven kan bij de inrichting en uitvoering van asielprocedures wel rekening worden gehouden. Zo hangt het gedrag van asielzoekers in de asielprocedure voor een deel samen met de nationale en culturele achtergrond. De mate waarin de behandeling van een eerste asielaanvraag als procedureel rechtvaardig wordt beleefd, is van invloed op het instellen van beroeps- en vervolgpcedures evenals op een eventueel vertrek. Terugkeer wordt makkelijker naarmate een asielzoeker in het land van herkomst werk en inkomen kan verwerven.

Gebruik van discretionaire bevoegdheden na afloop van procedures en rechterlijke uitspraken, en pardonachtige regelingen werken averechts op vertrekbaarheid: dit soort procedures en regelingen voeden de hoop die mensen hebben om toch te mogen blijven.

Als sprake is van een asielaanvraag van gezinnen met minderjarige kinderen zal in de procedure altijd moeten worden gekeken naar *'the best interests of the child'*. Internationale verdragen en jurisprudentie vragen om een zorgvuldige weging van het belang van kinderen: de belangen van een kind moeten als eerste worden gewogen, en er dient een afweging plaats te vinden (*'fair balance'*), tussen het belang van het kind en overige belangen.

Tegen deze achtergrond doet de commissie aanbevelingen. De kern daarvan zijn deze:

- a. Stuur zichtbaar op snelheid en tijdigheid van norm-, wacht- en doorlooptijden. Verbeter de planning bij elke stap, met bijzondere aandacht voor complexe zaken. Geef de uitvoerende diensten meerjarige stabiele personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer) ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen. Verbeter de in- en externe informatievoorziening, stel een casemanager aan voor complexe asielaanvragen, geef voldoende mandaat aan de uitvoering en zorg voor meer ruimte voor de professional. Stel het ingezette programma flexibilisering langs deze lijnen bij.
- b. Investeer in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag; dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. Handhaaf rechtsbijstand en onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers. Benut bij complexe asielaanvragen het recent aan de IND gegeven mandaat om bij een eerste asielaanvraag een verblijfsvergunning vanwege schrijnende omstandigheden te verlenen.
- c. Motiveer al bij de eerste asielaanvraag door een ouder, hoe het belang van meegekomen kinderen is gewogen; hoor kinderen zo veel mogelijk ook zelf.
- d. Zet in op verhoging van aantoonbaar vertrek. Terugkeer is een normaal onderdeel van het gesprek. Bevorder vrijwillige terugkeer met voldoende faciliteiten voor asielzoekers en met gedwongen terugkeer als stok-achter-de-deur. Sluit bij voorkeur in Europees verband overeenkomsten af met landen die nog niet meewerken aan gedwongen terugkeer. Richt op de locaties voor onderdak aan uitgeprocedeerde gezinnen de (onderwijs- en andere) faciliteiten duidelijk(er) in, gericht op vertrek en terugkeer naar het land van herkomst.

De analyse en aanbevelingen leggen grote nadruk op de uitvoering. Dit is echter geen verwijt naar 'de' uitvoering, met name IND, DT&V, AVIM en COA. Tijdens werkbezoeken en in gesprekken met deze organisaties heeft de commissie grote professionaliteit en oprechte betrokkenheid van medewerkers ervaren. De Nederlandse uitvoerende diensten in de asielketen functioneren, zo blijkt uit Europees en ander vergelijkend onderzoek, meer dan gemiddeld goed.

Cijfers ultimo 2018:

- Totaal¹ aantal ingediende asielverzoeken: circa 32 duizend.
- De Algemene Asielprocedure gaat uit van een behandeling in acht werkdagen.
 - Gemiddelde tijd van aanmelden tot eerste beslissing is: 3 à 46 weken, onder te verdelen naar:
 - asielzoekers uit veilige landen: 3 weken,
 - 'Dublin-claimanten': 14 weken,
 - Algemene ('normale') Asielprocedure: 16 weken,
 - Verlengde ('moeilijke') Asielprocedure: 46 weken.
- Alle tijd langer dan pakweg twee weken betreft 'wachtijd', 'uitvoering' en/of extra onderzoek voor moeilijke zaken, maar niet de Vreemdeling-wettelijke procedure als zodanig.
- Beroep bij de rechter: 4 tot 9 weken; Verlengde Asielprocedure 31 weken. Hoger beroep ca 10 weken.
- Tijd in asielopvang: 90% korter dan drie jaar; 4% langer dan vijf jaar.
- Inwilliging eerste asielaanvraag: 21%.
- Percentage herhaalde asielaanvragen op het totaal van de jaarlijkse asielaanvragen: ca 10%.
- Percentage 'alsnog' verleende vergunningen na (hoger) beroep: grof geschat 10% over het geheel; 30% bij de 10% meest moeilijke (en vaak langdurige) gevallen (waaronder de gezinslocaties).
- Vertrek totaal in 2018: 21.410, waarvan 5.900 gedwongen (28%), 3.480 aantoonbaar vrijwillig (16%), en 'met onbekende bestemming' 12.030 (56%).

¹ Zie 4.3.1 in het rapport voor de samenstelling van dit totaal.

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

Het asielbeleid krijgt in Nederland veel aandacht. Vooral als het gaat om minderjarige kinderen die geen recht op verblijf hebben. Maar ook volwassenen zonder verblijfsrecht in Nederland, de opvanglocaties voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen en de lokale bed-bad-broodvoorzieningen kunnen rekenen op veel aandacht in de media en van burgers.

Het verschijnsel dat mensen zonder verblijfsrecht toch gewoon in het land kunnen blijven, is internationaal noch historisch uniek. Nederland vormt op dit vlak geen uitzondering in Europa. Niemand weet precies hoeveel personen zonder verblijfsrecht in Nederland verblijven. Het roept wel verscheidene fundamentele vragen op. Allereerst voor betrokkenen zelf. Hoe is het voor mensen om hier niet te kunnen bouwen aan een echte toekomst? Ook niet als zij met of zonder kinderen al meer dan vijf of zelfs tien jaar in Nederland wonen? En, hoe zit het met toegang tot gezondheidszorg en onderwijs? Tot op zekere hoogte is die toegang mogelijk, maar er gelden veel beperkingen.

Verder roept deze thematiek ook vragen op over het overheidsbeleid en over wet- en regelgeving. In de afgelopen vijftientwintig jaar heeft vrijwel ieder kabinet wel maatregelen genomen om te voorkomen dat vreemdelingen in Nederland blijven terwijl zij niet voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning. Die maatregelen waren erop gericht om de toelatingsprocedures te versnellen, om het 'stapelen' van procedures door asielzoekers te voorkomen, en om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten. Hoe kan het dan dat er nog steeds veel personen zonder een verblijfsvergunning in Nederland zijn? Het internationaal recht gaat uit van de algemene bevoegdheid van landen om zelf te bepalen of vreemdelingen voor bepaalde of onbepaalde tijd worden toegelaten. Het Vluchtelingenverdrag bevat echter de specifieke bepaling dat vluchtelingen en asielzoekers niet mogen worden teruggestuurd naar een land waar ze gevaar lopen. Het verdrag schrijft niet voor hoe of door welk land vluchtelingen moeten worden opgevangen. Het verdrag erkent dat landen vluchtelingen en asielzoekers die geen gevaar lopen mogen weigeren en dat zij dus moeten terugkeren naar hun land van herkomst of vertrekken naar een ander land. De asielverordeningen en richtlijnen van de Europese Unie sluiten hier op aan. De centrale verordening ('Dublin') heeft als doel om te voorkomen dat personen 'asielshoppen en -hoppen' binnen de Europese Unie.

In overeenstemming met het internationale en EU-recht stelt het Nederlandse migratie- en asielbeleid dat een vreemdeling van wie de asielaanvraag of andere toelatingsvragen niet zijn gehonoreerd Nederland dient te verlaten. Sinds 2007 regisseert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) het vertrek van vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland. Personen die zelfstandig willen terugkeren naar hun herkomstland kunnen daarbij ondersteuning en hulp krijgen. Bijvoorbeeld van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), maar ook van de DT&V. Dit kan bestaan uit een financiële vergoeding en/of hulp bij het regelen van terugkeerpapieren of een vliegticket. De overheid geeft ook subsidies aan projecten van organisaties en non-gouvernementele organisaties (ngo's) die ondersteuning bieden aan vreemdelingen die zelfstandig willen terugkeren, in aanvulling op hetgeen de IOM en/of de DT&V bieden. Als de vreemdeling geen gehoor geeft aan zijn wettelijke vertrekplicht, is de overheid bevoegd om hem uit te zetten. In dat geval regisseert de DT&V dit gedwongen vertrek. Desondanks is nog steeds niet te vermijden dat sommige vreemdelingen zonder verblijfsvergunning voor langere tijd in Nederland verblijven. Sommigen zitten in opvanglocaties van het rijk, anderen bewegen zich aan de randen van de maatschappij in de illegaliteit.

De thematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers leidt met grote regelmaat tot soms felle en emotionele discussies. Het maatschappelijk debat is bovendien vaak sterk gepolariseerd. De dreigende uitzetting van kinderen die vaak al vele jaren in Nederland wonen en opgroeien, leidt tot onbegrip in grote delen van de samenleving, terwijl dat onbegrip er ook is als de overheid er niet in slaagt om uitgeprocedeerde asielzoekers het land uit te krijgen. Beide situaties veroorzaken verlies van draagvlak voor het asielbeleid.

1.2. Instelling commissie en invulling van het onderzoek

Tegen deze achtergrond heeft voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Harbers de onafhankelijke Onderzoekscommissie ‘Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht’ (hierna: de commissie) ingesteld.² De voormalige staatssecretaris heeft de commissie gevraagd onderzoek te verrichten naar alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor kinderen, alsmede mogelijke oplossingen om langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht tegen te gaan.

De staatssecretaris heeft de commissie gevraagd in haar aanbevelingen in ieder geval in te gaan op:

- i. de inrichting en de duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures;
- ii. de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen, en
- iii. de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren alsmede de praktische en juridische begrenzingen op dit punt.

Op de vraag of asielrechtelijke bescherming moet worden geboden, vormt het internationale en Europese asielrecht het kader. Dit is dus geen onderwerp van de opdracht.

Tijdens haar onderzoek heeft de commissie onderwerpen in het vizier gehad, die raken aan de thematiek van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, zoals mensensmokkel- en handel, asielzoekers aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen wegens verdenking van oorlogsmisdaden maar die ook niet veilig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst, (asiel) migranten die na aankomst in de Europese Unie ongeregistreerd doorlopen, en het concept van verblijfsalternatieven in de regio. Deze onderwerpen zijn geen onderdeel geworden van dit rapport. De opdracht aan de commissie was daar niet op gericht en de periode van onderzoek liet bovendien geen nadere verdieping toe.

Invulling van het onderzoek

De aan de commissie gestelde onderzoeksvraag is zowel breed en veelomvattend als toegespitst. Haar is immers gevraagd onderzoek te doen naar *alle* aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven. Langdurig zonder vergunning in Nederland wonende gezinnen met kinderen zijn aanleiding en tevens onderwerp van het advies. Op basis van de onderzoeksvraag heeft de commissie drie thema's geformuleerd: (1) de inrichting en doorlooptijd van de asielprocedure, (2) de inrichting en doorlooptijd van tweede en vervolgpcedures, en (3) de vertrekmogelijkheden- en belemmeringen voor vreemdelingen van wie het toelatingsverzoek is afgewezen en die de wettelijke plicht hebben om Nederland te verlaten. De commissie tracht deze drie thema's telkens zowel in algemene zin, voor het geheel van het vreemdelingenbeleid, te beantwoorden, als in specifieke zin aandacht te besteden aan de situatie van gezinnen met kinderen.

De commissie realiseert zich dat de procedurele achtergrond van de migranten die zonder vergunning in Nederland verblijven, divers is. Zo hebben velen van hen een asielprocedure doorlopen, hebben anderen een reguliere procedure doorlopen, en hebben weer anderen geen enkele procedure doorlopen. In haar onderzoek heeft de commissie zich in het bijzonder gericht op (uitgeprocedeerde) asielzoekers, die langdurig in Nederland zijn. De positie van die groep verschilt van in Nederland verblijvende vreemdelingen die enkel een reguliere procedure hebben doorlopen of vreemdelingen die ongedocumenteerd zijn gebleven en geen enkele procedure hebben doorlopen. Zo hebben vreemdelingen die ooit een asielaan-

² Bijlage B bevat het instellingsbesluit van de commissie. Tot leden van de commissie zijn benoemd: drs. R. van Zwol, tevens voorzitter; prof. mr. B.E.P. Myjer; prof. dr. P.W.A. Scholten.

vraag hebben ingediend, tijdens de asielprocedure andere voorzieningen gehad dan vreemdelingen die nooit een asielaanvraag hebben ingediend. Denk bijvoorbeeld aan de opvang en de wekelijkse financiële toelage die de rijksoverheid asielzoekers biedt. Daarbij richtten enkele begunstigende regelingen die zagen op reeds lang in Nederland verblijvende vreemdelingen, zoals de Regeling langdurig verblijvende kinderen, zich op personen die ooit een asielverzoek hadden ingediend. Niettemin is de commissie zich ervan bewust dat omstandigheden als gehechtheid, vervreemding van het land van herkomst, beperking van toegang tot sociale voorzieningen en het leven in onzekerheid zonder te kunnen bouwen aan een toekomst, ook kunnen spelen bij de groep die geen asielverleden heeft.

1.3. Werkwijze van de commissie

De commissie heeft getracht een zo objectief mogelijk beeld te schetsen van de aard en omvang van het vraagstuk. Daarbij is zij geconfronteerd met verschillende percepties. Zij heeft geprobeerd met het bestuderen van het bestaande onderzoek en het uitvoeren van aanvullend onderzoek, zoveel mogelijk de feiten op tafel te krijgen. De commissie heeft deskundigen uit verschillende disciplines bij het onderzoek betrokken om zo een breed beeld te krijgen van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid in de praktijk. Daartoe heeft de commissie verschillende methodieken gebruikt, te weten:

- Het voeren van (formele) gesprekken met betrokkenen uit verschillende disciplines, zoals de (ambtelijke) leiding van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Directoraat-Generaal Migratiebeleid, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de politie (AVIM), en de Inspectie Justitie en Veiligheid. Verder met vertegenwoordigers van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de rechtbanken, de Raad voor de rechtspraak, de asieladvocatuur, hoogleraren en docenten op het gebied van vreemdelingenrecht, leden van de adviescommissie Meijers, leden van de adviescommissie Vreemdelingenzaken, medewerkers van de Internationale Organisatie voor Migratie, de Kinderombudsvrouw, de directeur van Amnesty International Nederland, commissieleden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Raad van Kerken, medewerkers van de voogdij-instelling voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Nidos) en tot slot met medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland.
- Het laten uitvoeren van een rechtsvergelijkend onderzoek door de Universiteit van Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam naar de regelgeving en praktijk in een aantal met Nederland vergelijkbare landen ten aanzien van het terugkeerbeleid.
- Het bestuderen van parlementaire stukken, (wetenschappelijke) rapporten en onderzoeken, die de afgelopen jaren op deelreinen van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid zijn verschenen.
- Het afleggen van werkbezoeken aan locaties waar vreemdelingen verblijven, tijdens en/of na afloop van hun procedure. Zo bezocht de commissie het asielcentrum in Ter Apel waar asielzoekers zich aanmelden en waar hun asielverzoek wordt behandeld, de gezinslocaties in Katwijk en Amersfoort, waar gezinnen met minderjarige kinderen onderdak wordt geboden als het asielverzoek niet is gehonoreerd, de gesloten gezinsvoorziening in Zeist, waar gezinnen met minderjarige kinderen verblijven in vreemdelingendetentie met het oog op hun uitzetting, de bed-bad-broodvoorziening in Rotterdam, waar vreemdelingen verblijven die (veelal) zijn uitgeprocedeerd of nooit een procedure hebben gehad. Tijdens de werkbezoeken heeft de commissie veel informeel gesproken met praktijkmedewerkers van de organisaties die belast zijn met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.
- Het bestuderen van twintig, aselekt gekozen, dossiers van vreemdelingen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie zaten, met een toelichting van medewerkers van de IND en de DT&V.
- Het opvragen van kwantitatieve informatie bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (Directie Regie Migratieketen) over onder andere de uitkomsten en doorlooptijden van procedures, het proceduregedrag van vreemdelingen en de terugkeerresultaten.

Het rapport van de commissie bevat een weerslag van dit nader onderzoek. Zij wijst in het bijzonder op het verkregen aanvullend cijfermateriaal, de kwantitatieve informatie.

1.4. Actuele ontwikkelingen

Tijdens het onderzoek van de commissie nam de voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid maatregelen die raken aan de onderzoeksvragen van de commissie. Zo bereikte de voormalig staatssecretaris een akkoord met de Nederlandse Vereniging van Gemeenten (VNG) over onderdak van onder andere asielzoekers wier asielverzoek is afgewezen. In vijf gemeenten komt er een pilot met een Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV), waar deze uitgeprocedeerde migranten worden opgevangen en begeleid bij het vinden van een oplossing voor hun situatie, wat er in veel gevallen op neer komt dat zij moeten terugkeren naar hun land van herkomst.

Parallel aan het onderzoek van de commissie werkte het kabinet ook aan een flexibeler asielstelsel, dat sneller en beter kan inspelen op ontwikkelingen in de instroom. Tijdens het onderzoek van de commissie was dit programma nog in ontwikkeling en waren de maatregelen nog niet concreet bekend.

Tijdens het onderzoek werd de commissie ook geconfronteerd met een politieke actualiteit, die raakvlakken heeft met haar onderzoek; het coalitieakkoord over het beëindigen van de definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen en het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris. Ook gaf het kabinet aan bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota te bezien hoe de IND op een stabiele wijze gefinancierd kan worden.

De commissie heeft het niet tot haar taak gerekend om in haar rapport aparte aandacht te besteden aan deze actuele ontwikkelingen. Het behoeft evenwel geen betoog dat er de nodige raakvlakken zijn met het aan de commissie gevraagde onderzoek. Een aantal bevindingen en aanbevelingen in dit rapport zal onvermijdelijk deze actuele beleidsontwikkelingen raken.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt.

In Hoofdstuk 2 worden de kabinetsmaatregelen, de evaluaties ervan, en de rode draad in de onderzoeksrapporten en publicaties van de afgelopen vijftientig jaar beschreven.

In Hoofdstuk 3 wordt het huidige asiel- en terugkeerstelsel beschreven, met specifieke aandacht voor de positie van (alleenstaande) minderjarigen in dat stelsel.

In Hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de door de commissie uitgevoerde (feiten)onderzoeken weergegeven, en vermeldt zij haar bevindingen.

In Hoofdstuk 5 geeft de commissie haar conclusies en aanbevelingen.

2 Overzicht van vreemdelingenbeleid en adviezen tot heden

2.1. Inleiding

De thematiek die de commissie gevraagd is te onderzoeken, is niet nieuw. Door de jaren heen is door opeenvolgende kabinetten een reeks maatregelen in gang gezet met als doel de behandeling van asielerzoekers -en andere toelatingsverzoeken- ordelijk te regelen, en verblijf in Nederland zonder verblijfsvergunning tegen te gaan. De kabinetsvoornemens gingen veelal vergezeld door een wijziging van de vreemdelingenwetgeving en -regelingen. De afgelopen decennia zijn er ook veel rapporten en onderzoeken op deelterreinen van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid verschenen. Om meer inzicht te krijgen in de maatregelen die in het verleden al zijn genomen en de strekking van de rapporten die daarover zijn uitgebracht, vindt de commissie het nuttig, zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van de voormalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 8 oktober 2018,³ om in vogelvlucht terug te blikken op de afgelopen vijftwintig jaar. Deze terugblik plaatst de onderzoeksopdracht van de commissie in een historisch perspectief.

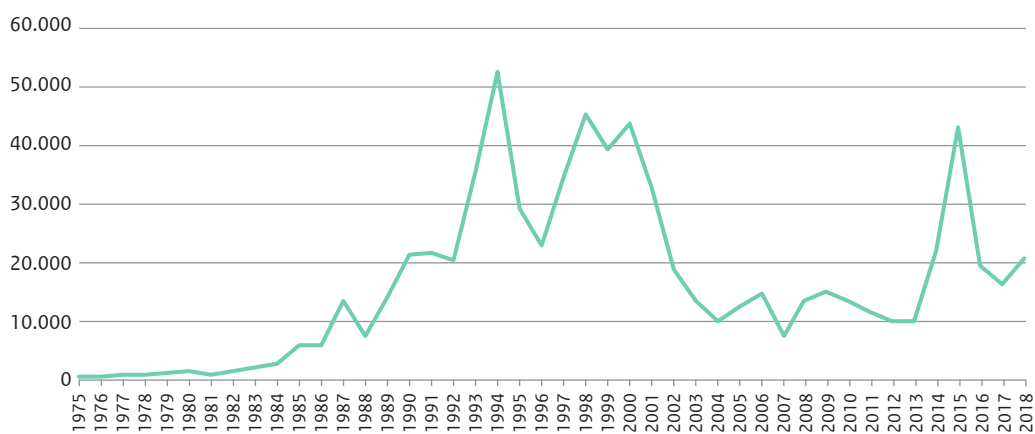
2.2. De jaren 1990

In 1993 en 1994 steeg het aantal asielaanvragen substantieel tot 35.000 in het ene en tot bijna 53.000 in het andere jaar. Dat was meer dan in de vijf voorafgaande jaren bij elkaar. De toenmalig staatssecretaris Schmitz van Justitie schreef in 1996 aan de voorzitter van de Tweede Kamer:

‘De komst van grote aantallen vreemdelingen roept gemengde gevoelens op, zekers als de instroom schoksgewijze verloopt. Het asielbeleid raakt bovendien fundamentele waarden, die diep verankerd zijn in de Nederlandse samenleving, zoals respect voor het individu en de daaraan gerelateerde fundamentele rechten van de mens en solidariteit met mensen die in hun bestaan worden bedreigd. Deze humanitaire aspecten kunnen spanning opleveren met het perspectief dat een samenleving nieuwkomers moet kunnen bieden: ruimte, huisvesting, arbeid. Een overheid moet daarin een balans weten te vinden.’

In het najaar van 1994 gingen twee aanmeldcentra open voor versnelde afhandeling van weinig kansrijke asielerzoekers. Die werden binnen 24 uur afgedaan. Het ging daarbij bijvoorbeeld om asielerzoekers die uitsluitend een economisch motief hadden om naar Nederland te komen. Aanvragen die meer kans maakten, gingen de reguliere asielerprocedure in; de aanvragers kwamen in ‘normale’ opvangcentra.⁴ In 1998 werd de 24-uursprocedure verlengd tot 48 uur.⁵ De achterstanden en wachttijden liepen sinds dat jaar op, vooral door het snel toenemende aantal asielerzoekers.⁶

Figuur 2.2: De instroom van eerste asielerzoekers vanaf 1990 tot heden



³ Kamerbrief van 8 oktober 2017, 19 637 nr. 2423.

⁴ Kamerbrief van 11 juni 1996, 19 637 nr. 188.

⁵ Staatscourant 1999, nr.187.

⁶ Kamerbrief van 20 november 1998, 19 637 nr. 394.

Behalve met de stijging van het aantal asielzoekers ondervond de overheid ook steeds meer problemen met het terugsturen van uitgeprocedeerde asielzoekers. De autoriteiten van het land waarnaar de vreemdeling diende terug te keren werkten niet altijd mee, net zo min als de vreemdeling zelf. Met name dit laatste betekende dat een vreemdeling, die weigerde mee te werken aan zijn vertrek, soms zijn voortgezet verblijf in Nederland kon afdwingen. Het toenmalige kabinet nam daarop de maatregel uitgeprocedeerde asielzoekers die weigerden aan hun vertrek te werken, niet langer op te vangen. Landen die weigerden om hun onderdanen weer op te nemen of geen reisdocumenten wilden verstrekken, werden daarop door de Nederlandse regering aangesproken. Dat ging langs twee sporen. Landen met een erkend probleem met de opvang van repatrianten werden benaderd door Ontwikkelingssamenwerking, in de andere gevallen volgde druk via diplomatieke kanalen.⁷

In 1998 nam het parlement de Koppelingswet aan. Het principe van die wet was dat het recht op voorzieningen afhing van de vraag op welke gronden een vreemdeling in Nederland verbleef. Illegalen hadden geen recht op opvang, sociale voorzieningen en geld of goederen. Na invoering van de wet werd niet langer gesproken over legaal versus illegaal, maar over rechtmatig versus niet rechtmatig verblijf.⁸

2.3. Het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw

De nieuwe Vreemdelingenwet

Een van de belangrijkste onderdelen van het regeerakkoord van het kabinet-Kok II was in 1998 dat de asielprocedure sneller en beter moest, om de onzekerheid van een asielzoeker over blijven of teruggaan in te perken. Kortere procedures zouden tot een lagere instroom van asielzoekers leiden, luidde de redenering, omdat Nederland minder aantrekkelijk werd zonder lange doorlooptijden. Bovendien dacht het kabinet dat kortere doorlooptijden zouden bijdragen aan een groter maatschappelijk draagvlak voor afwijzingen. Voor dit alles was een wijziging van de Vreemdelingenwet noodzakelijk.

Om de asielprocedures te verkorten voorzag de wetswijziging in een geringer aantal soorten vergunningen en in minder schakels in de procedure. De bezwaarfase in asielprocedures werd afgeschaft en het zogenaamde één-status-stelsel werd geïntroduceerd. Dat laatste hield in dat asielzoekers met een asielvergunning niet meer konden doorprocederen voor een nog betere vergunning.⁹ Tevens introduceerde het kabinet een (meeromvattende) beschikking waardoor het aantal afzonderlijke procedures afnam.¹⁰ Een ander element van de nieuwe Vreemdelingenwet was de introductie van hoger beroep in asielzaken ter bevordering van de rechtseenheid en rechtszekerheid.¹¹ Op 1 april 2001 trad de nieuwe Vreemdelingenwet in werking. De in deze wet vastgelegde hoofdregels van het vreemdelingenrecht werden verder uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire.

Afschaffing driejarenbeleid

In het eerste kabinet-Balkenende heeft toenmalig minister Nawijn voor Vreemdelingenzaken en Migratie het zogenoemde driejarenbeleid per 1 januari 2003 afgeschaft. Dit beleid hield in dat vreemdelingen die na drie jaar nog geen beslissing hadden gehad op hun asielverzoek, een verblijfsvergunning kregen. Het kabinet beëindigde dit driejarenbeleid omdat het strijdig was met het uitgangspunt dat de asielprocedures sneller moesten verlopen. De nieuwe Vreemdelingenwet was mede hiervoor gemaakt. Kern van een restrictief toelatingsbeleid was naar het oordeel van het toenmalige kabinet dat vreemdelingen bescher-

⁷ Kamerbrief van 11 juni 1996, 19 637 nr. 188.

⁸ Staatscourant 1998, nr. 121.

⁹ Aan een verblijfsvergunning asiel worden dezelfde rechten gekoppeld, ongeacht de grond waarop de vreemdeling asiel is verleend.

¹⁰ Een beschikking tot afwijzing van het asielverzoek kreeg tevens het rechtsgevolg dat de opvang werd beëindigd als ook de aanzegging voor de vreemdeling om uit Nederland te vertrekken. Voor deze rechtsgevolgen waren dus niet langer separate beschikkingen nodig.

¹¹ Memorie van toelichting Algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Kamerstuk 26 732, nr. 3.

ming krijgen als zij dat daadwerkelijk nodig hebben. Dat het voor een geslaagd beroep op het driejarenbeleid niet uitmaakte of een asielzoeker bij zijn oorspronkelijke asielaanvraag zuivere motieven had, viel hier niet mee te rijmen. Voor de goede orde zij nog vermeld dat het driejarenbeleid ook van toepassing was op aanvragen met een regulier verblijfsdoel.¹²

Generaal Pardon en kinderregelingen

Zoals al gemeld, was sinds de tweede helft van de jaren negentig bij zowel de IND als bij de rechtbanken een achterstand ontstaan in de afhandeling van oude asielzaken. Oud in de zin dat die asielverzoeken waren ingediend vóór 1 april 2001 onder de oude Vreemdelingenwet. Na een jarenlange discussie kwam in 2007 in het coalitieakkoord van het kabinet-Balkende IV het 'Generaal Pardon' tot stand, waardoor 28.000 uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog een verblijfsvergunning konden krijgen.¹³ Vervolgens kwam in 2009 in de Tweede Kamer een discussie op gang over de vraag of er een regeling moest komen voor 'gewortelde kinderen': kinderen van vreemdelingen die al lang in Nederland leven en hier geworteld zijn geraakt maar geen verblijfsvergunning hebben. Een amendement hierover haalde het net niet. Met één stem verschil werd het verworpen.¹⁴ Een 'Kinderpardon' kwam er uiteindelijk wel, maar pas later (zie 'Regeling langdurig verblijvende kinderen 2013').¹⁵

2.4. Het tweede decennium van de 21^{ste} eeuw

Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure 2010

Toen het parlement de nieuwe Vreemdelingenwet in december 2000 aannam, zegde het kabinet in reactie op de motie-Dittrich toe de wet na drie jaar te evalueren. De commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 onder voorzitterschap van prof. mr. M. Scheltema heeft in 2004 het eerste deel van die evaluatie afgerond. Het handelde over het terugkeerbeleid en het operationeel vreemdelingentoezicht. De onderzoekers concludeerden dat de keuze van afgewezen asielzoekers om terug te keren naar het land van herkomst en Nederland te verlaten voornamelijk werd bepaald door de perceptie die zij hadden van de situatie in hun land. Deze perceptie leek nauwelijks te beïnvloeden. De commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 presenteerde in 2006 de resultaten van het tweede deel van haar evaluatie over de asielprocedure. De commissie stelde in haar evaluatie dat de procedure in het aanmeldcentrum en de procedure na het aanmeldcentrum op het punt van de doorlooptijd te ver uit elkaar waren gegroeid. De commissie deed de aanbeveling om, met behoud van snelheid, de zorgvuldigheid van de procedure in het aanmeldcentrum te vergroten en de lengte van de procedure na het aanmeldcentrum sterk in te perken.

In reactie op deze kritiek en aanbevelingen voerde het - demissionaire- vierde kabinet-Balkenende op 1 juli 2010 onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) een groot aantal maatregelen in om de asielprocedure te verbeteren. De 48-uursprocedure in het aanmeldcentrum werd vervangen door de Algemene Asielprocedure (AA), die acht dagen ging duren. Hierdoor konden meer asielverzoeken in de korte procedure worden afgedaan. Alleen als dit niet op zorgvuldige wijze kon, werd het asielverzoek verder in de Verlengde Asielprocedure (VA) behandeld. De IND zou voortaan ook, tijdens de asielprocedure, bekijken of de vreemdeling in aanmerking kwam voor een vergunning op niet-asielgronden of voor vertrekuitstel op grond van zijn gezondheidstoestand. Door deze (parallele) toetsing hoopte men nieuwe vervolgaanvragen zoveel mogelijk te voorkomen. Rechters kregen ruimere mogelijkheden tot *ex nunc* toetsing. Ook deze maatregel zou vervolgaanvragen moeten helpen voorkomen. Asielzoekers van wie de eerste asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure werd afgewezen, kregen een vertrektermijn van vier weken en gedurende de vertrektermijn werd opvang verleend. Hierdoor zouden er minder afgewezen asielzoekers op straat belanden. Bovendien nam de kans op vertrek uit Nederland toe. Een andere maatregel

¹² Kamerbrief van 6 november 2002, 19 637 nr. 691.

¹³ Staatscourant 200, nr. 11.

¹⁴ Kamerstukken II 2009/10, 19 637 nr. 1340.

¹⁵ Parkins-de Vin, M., & Hanrath, M. (2016). Het kinderpardon.

die zowel het op straat belanden van afgewezen asielzoekers voorkwam als hun vertrek moest bevorderen, was dat afgewezen asielzoekers na afloop van hun vertrektermijn, indien zij actief werkten aan hun vertrek uit Nederland, in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) konden worden geplaatst. Om het vertrek van afgewezen asielzoekers te bevorderen, werden bovendien de reeds bestaande mogelijkheden voor ondersteuning bij vrijwillig vertrek uitgebreid en werd de reeds bestaande strategische benadering van landen van herkomst geïntensiveerd.¹⁶

Project Stroomlijning Toelatingsprocedures 2011

Reeds kort na de invoering van de verbeterde asielprocedure kondigde het kabinet-Rutte I aan dat het de mogelijkheden tot het 'stapelen' van procedures verder wilde tegengaan. In zijn beleidsvisie 'Stroomlijning Toelatingsprocedures' (PST) van 22 februari 2011 kondigde toenmalig minister voor Immigratie en Asiel Leers een set aan maatregelen aan, waarbij het accent lag op het terugdringen van vervolgaanvragen met als doel om 'onnodig lang verblijf zonder perspectief tegen te gaan'. Achterliggende gedachte van dit pakket maatregelen was dat de procedurele geschiedenis van een vreemdeling - en zijn gezin - nogal eens een stapeling van procedures gedurende een reeks van jaren liet zien. De toenmalige minister vond dit niet goed omdat een asielzoeker zodoende jarenlang hoop bleef houden op een uiteindelijk legaal verblijf in Nederland. Het was evenmin goed voor de vreemdelingenketen, die onnodig en onevenredig erdoor werd belast. Bovendien zou het maatschappelijk draagvlak in het geding komen. In de lokale gemeenschap zou de indruk kunnen ontstaan dat een vreemdeling al die tijd in onzekerheid werd gehouden, terwijl er feitelijk sprake was van een opeenstapeling van soms langdurige procedures met een negatieve uitkomst voor de asielzoeker. Dit zou kunnen leiden tot onvrede en onbegrip als de uitkomst uiteindelijk toch is dat de vreemdeling moet terugkeren naar zijn herkomstland. De toenmalige minister vond het belangrijk om procedures te stroomlijnen en negatieve prikkels weg te nemen.

De aangekondigde maatregelen van de toenmalige minister gingen in hoofdzaak over vier zaken: een vervroeging van de voorbereiding door de advocaat (het zogenaamde dag -1 gesprek zou een week voor de start van de Algemene Asielprocedure gaan plaatsvinden), een uitgebreidere toetsing bij de eerste asielaanvraag door het ambtshalve meetoetsen van meer humanitaire reguliere toelatingsgronden, een versnelde beoordeling van tweede en volgende aanvragen door het introduceren van een eendagstoets, en een differentiatie van de vergoeding voor advocaten bij vervolgaanvragen door het introduceren van het vergoedingensysteem 'no cure, less fee'.^{17,18}

Gezinslocaties 2011

Kort na de invoering van de herziene asielprocedure besliste het gerechtshof Den Haag dat het onderdak van een gezin met minderjarige kinderen in de vrijheidsbeperkende locatie niet mocht worden beëindigd, omdat zij in een humanitaire noodsituatie terecht zouden komen bij beëindiging van de opvang. Hierop heeft het toenmalige kabinet in juli 2011 zogenoemde gezinslocaties ingericht. Deze waren bestemd voor gezinnen met minderjarige kinderen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, als ook voor gezinnen die rechtmatig in Nederland verblijven op basis van een reguliere aanvraag. Gezinnen met kinderen worden na afwijzing van hun asielverzoek overgebracht naar deze, op vertrek gerichte, locaties. Het onderdak in zo'n gezinslocatie kan alleen eindigen bij vertrek uit Nederland of als het jongste kind van het gezin de leeftijd van achttien jaar bereikt.^{19,20}

¹⁶ Kamerbrief van 24 juni 2008, 29 344 nr. 67.

¹⁷ Kamerbrief van 22 februari 2011, 19 637 nr. 1400.

¹⁸ De meeste PST-maatregelen traden formeel pas op 1 januari 2014 of 1 april 2014 in werking, maar een aantal ervan werd al eerder ingevoerd of er werd al mee geëxperimenteerd of op geïnticeerd.

¹⁹ Het gerechtshof wees op 27 juli 2010 een tussenvonnis met deze strekking. Het hof bevestigde dit tussenvonnis in zijn uitspraak van 11 januari 2011. De Hoge Raad deed op 21 september 2012 uitspraak in dezelfde zaak en verbod dat kinderen op straat werden gezet als voorzienbaar was dat hun ouders de benodigde middelen ontbraken.

²⁰ ECLI:NL: 2012: BW5328.

Regeling langdurig verblijvende kinderen 2013

Eind 2011 kwamen PvdA en ChristenUnie met een voorstel voor een 'Wortelingswet'. Na de val van het kabinet-Rutte I werd deze problematiek van gewortelde kinderen onderdeel van de daarop volgende coalitieonderhandelingen tussen VVD en PvdA. Dit kreeg op 29 oktober 2012 zijn neerslag in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II, waarin stond dat langdurig verblijvende kinderen onder voorwaarden in het bezit kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Een tijdelijke overgangsregeling, het zogenoemde Kinderpardon, zag het licht. Daarnaast kwam er een definitieve strengere regeling.²¹

De overgangsregeling was van kracht van 1 februari tot 1 mei 2013 en bood eenmalig de mogelijkheid voor lang verblijvende kinderen om onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. De voornaamste voorwaarden waren: (1) de vreemdeling is jonger dan 21 jaar; (2) de vreemdeling heeft een asielaanvraag ingediend en is daarna ten minste vijf jaar als minderjarige in Nederland gebleven; en (3) de vreemdeling heeft zich niet langer dan een aaneengesloten periode van drie maanden onttrokken aan het rijkstoezicht. Verder waren er vijf zogenoemde contra-indicaties, die vergunningverlening in de weg stonden, waaronder de omstandigheid dat de vreemdeling twee keer of nog vaker een onjuiste identiteit of nationaliteit had opgegeven en de omstandigheid dat de vreemdeling in de tussentijd de Europese Unie aantoonbaar had verlaten.

De definitieve regeling had volgens de toelichting een ander doel, namelijk 'voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussie ontstaat over lang in Nederland verblijvende kinderen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van deze vreemdelingen'. Deze definitieve regeling kende voor een groot deel dezelfde voorwaarden als de overgangsregeling, maar was op een aantal punten strikter. Zo moest de vreemdeling jonger zijn dan 19 jaar (in plaats van 21 jaar) en gold als extra contra-indicatie dat de jongere niet heeft meegewerkt aan zijn vertrek nadat hij was uitgeprocedeerd. Ook gold bij de definitieve regeling dat de vreemdeling consistent en naar waarheid verklaard moest hebben over zijn identiteit en nationaliteit. Anders dan bij de overgangsregeling was identiteitsherstel dus niet mogelijk. In het regeerakkoord stond dat de definitieve regeling naar zijn aard betrekking zou hebben op een klein aantal personen.

Voor zowel de overgangsregeling als de definitieve regeling gold dat de mate van worteling van het kind geen rol speelde²² en dat aanvragen zouden worden gezien in de context van het gezin. Dat laatste betekende dat als aan het kind - dat de aanvragende hoofdpersoon is - een verblijfsvergunning werd verleend, ook zijn ouders en eventuele broers en zussen een verblijfsvergunning kregen. In feite ging het dus om een 'Gezinspardon'. Maar dat had ook een keerzijde. Voor de meeste contra-indicaties gold dat als er een van toepassing was op één van de gezinsleden, dit gevolgen had voor het hele gezin.²³

Bij de presentatie van de uitwerking van deze regelingen, schreef de toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven in een Kamerbrief van 21 december 2012:²⁴

'De verbeterde asielprocedure, die in juli 2010 in werking trad, heeft tot belangrijke veranderingen geleid. Zo krijgen asielzoekers sneller duidelijkheid over hun verblijfsperspectief, omdat procedures zijn versneld. Met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) zet dit kabinet in op verdere verbeteringen door nog sneller duidelijkheid te bieden en het stapelen van procedures verder tegen te gaan. Bovendien wordt er maximaal ingezet op terugkeer wanneer bescherming niet aan de orde is en er geen recht is op verblijf. Ik verwacht dat daardoor in de toekomst nauwelijks meer situaties zullen ontstaan van langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen en hun kinderen, zonder verblijfsrecht. De medewerking van de vreemdeling aan terugkeer blijft hierbij overigens essentieel.'

²¹ Kamerstukken II, 33 410 nr. 15.

²² Handelingen II, 2012/2013, 60/26.

²³ Parkins-de Vin, M., & Hanrath, M. (2016). Het kinderpardon.

²⁴ Kamerbrief van 21 december 2012, 19 637, nr. 1597.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) over het buitenschuldbeleid 2013

Op 1 juli 2013 verscheen het advies van de ACVZ 'Waar een wil is, maar geen weg' over het buitenschuldbeleid. Dat is een beleidsmatig vangnet voor vreemdelingen die zijn uitgeprocedeerd (of nooit een procedure hebben doorlopen), maar die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken. De 'buitenschuldvergunning' wordt alleen verleend aan vreemdelingen die er alles aan hebben gedaan om zelfstandig te vertrekken, maar die daar, ook met hulp van de Nederlandse overheid, niet in zijn geslaagd. Uit het ACVZ-onderzoek is gebleken dat vreemdelingen die aan de voorwaarden voldoen, uiteindelijk een buitenschuldvergunning krijgen. De IND verleent enkele tientallen buitenschuldvergunningen per jaar. Dat aantal is beperkt omdat er maar weinig landen zijn die hun eigen onderdanen niet terugnemen, als zij aangeven vrijwillig en zelfstandig te willen terugkeren, en van wie de nationaliteit vaststaat. De ACVZ zag dan ook geen aanleiding om de doelgroep van het buitenschuldbeleid uit te breiden met vreemdelingen die stellen dat ze niet kunnen vertrekken omdat ze niet gedwongen kunnen worden uitgezet. Deze groep heeft immers niet alles geprobeerd om te vertrekken. Een kritische noot werd onder meer gezet bij de doorlooptijden van die buitenschuldprocedures.

Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) over (gedwongen) vertrek 2013

In het najaar van 2013 bracht de CITT, die toezicht hield op het proces van (gedwongen) vertrek van vreemdelingen uit Nederland, haar jaarverslag uit.²⁵ In het begeleidende persbericht schreef de CITT:

*'De effectiviteit van het terugkeerproces is de afgelopen jaren verder onder druk komen te staan, niet alleen door een aantal moeilijk te beïnvloeden factoren zoals bijvoorbeeld de medewerking van de landen van herkomst, maar ook door politieke besluitvorming rond het zogenaamde kinderpardon en de alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Het kinderpardon leidde niet alleen tot vergunningverlening aan circa 1500 uitgeprocedeerde minderjarigen en hun familieleden, maar had ook tot gevolg dat gezinnen die hier ook voor in aanmerking dachten te komen minder snel bereid bleken mee te werken aan vrijwillige duurzame terugkeer. In 2013 werd een begin gemaakt met de uitvoering van alternatieven voor vreemdelingenbewaring, waarbij de eerste indicaties zijn dat dit ertoe leidt dat het aantal uitgeprocedeerde vreemdelingen dat met onbekende bestemming vertrekt stijgt. Te meer daar ingevolge de inmiddels geïmplementeerde EU-Terugkeerrichtlijn niet alleen vreemdelingen in bewaring, maar ook vreemdelingen die in volle vrijheid vertoeven, minimaal 48 uur voor vertrek op de hoogte moeten worden gesteld van de voorgenomen uitzetting. De CITT is van oordeel dat indien ten principale geen vreemdelingen meer gedwongen worden uitgezet, dit niet alleen een aanzuigende werking heeft, maar ook mensensmokkelaars en mensenhandelaren in de kaart speelt met als gevolg dat het onderscheid tussen vreemdelingen die recht op bescherming hebben en vreemdelingen die om economische en sociale redenen naar Nederland komen verder zal vervagen.'*²⁶

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid (WODC) over Evaluatie van de herziene asielpcedure 2014

Zoals al gemeld heeft het toenmalige kabinet op 1 juli 2010 onder de noemer PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure) een groot aantal maatregelen ingevoerd om de asielpcedure te verbeteren. Eind 2014 publiceerde het WODC de resultaten van zijn onderzoek ten behoeve van de evaluatie van deze herziene procedure. Het onderzoek is uitgevoerd door een groep onderzoekers van het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht van de juridische faculteit van de Radboud Universiteit, onder leiding van dr. A. Böcker en prof. mr. A. Terlouw. De dataverzameling vond plaats in de periode november 2013 tot en met juni 2014.

Uit de verkregen en onderzochte gegevens komt naar voren dat van de vijf doelen, het doel van verkorting van de asielpcedure het meest gerealiseerd is. De onderzoekers merkten hierbij wel op dat de omstandigheden (de omvang en de samenstelling van de instroom in de asielpcedure) gedurende de eerste drie jaar gunstig waren.

²⁵ Per 1 januari 2014 zijn de toezichthoudende taken van de CITT overgenomen door de Inspectie Justitie en Veiligheid.

²⁶ Persbericht jaarverslag CITT 2013.

Het antwoord op de vraag of het tweede doel - een grotere procedurele zorgvuldigheid in het aanmeldcentrum - ook was bereikt, was voor de onderzoekers minder eenduidig te beantwoorden. Op grond van het aantal beslissingen dat in beroep stand hield, stelden zij dat de asielprocedure in elk geval niet onzorgvuldiger was geworden.

Het derde doel, terugdringing van het aantal vervolgaanvragen, was niet gerealiseerd. De maatregelen uit 2010 die dit hadden moeten bewerkstelligen, leken niet heel effectief te zijn geweest. Dat was, volgens de onderzoekers, deels toe te schrijven aan factoren die los stonden van de maatregelen. Ook het hoge afdoeningspercentage in de achtdaagse Algemene Asielprocedure leek het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen te hebben bemoeilijkt. Deze procedure is over het algemeen te kort voor het verzamelen van bewijzen. De onderzoekers concludeerden dat snelheid en grotere zorgvuldigheid moeilijk samengaan. Dat gold volgens hen ook voor de combinatie van snelheid en minder vervolgaanvragen.

Het vierde doel - bevorderen dat asielzoekers van wie de aanvraag was afgewezen daadwerkelijk uit Nederland vertrokken - was tot op zekere hoogte gerealiseerd. De maatregelen die tot meer terugkeer moesten leiden, hadden wel enig effect gehad, maar het bleef volgens alle betrokkenen een zeer weerbarstig onderdeel van het vreemdelingenbeleid.

Ook het vijfde doel - voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat belanden - was tot op zekere hoogte gehaald. Maar dat was niet te danken aan PIVA. De onderzoekers stelden aan het eind van hun rapport de vraag of het stelsel ook bestand zou zijn tegen een plotseling aanzienlijk hogere instroom. Pas aan het eind van het onderzoek kwam de echte vuurproef voor de herziene asielprocedure: de instroom nam sterk toe. Het onderzoek kwam dus te vroeg voor dit onderdeel.

In een Kamerbrief van 10 december 2014 gaf toenmalig staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie aan al met al tevreden te zijn met de uitkomst van de evaluatie. Hij wees er daarbij op dat daar waar de doelstellingen van de verbeterde asielprocedure nog niet (helemaal) waren gerealiseerd, inmiddels maatregelen waren getroffen, zoals de implementatie begin 2014 van het programma 'stroomlijning toelatingsprocedures'. Dat programma ging over het terugdringen van vervolprocedures door het afdoen van vervolgaanvragen in een eendagstoets, alsook over een gedifferentieerde rechtsbijstandsvergoeding bij vervolgaanvragen van vreemdelingen. Verder wees de toenmalige staatssecretaris op zijn inspanningen om op het terrein van terugkeer meer en beter samen te werken met andere Europese landen en de Europese Commissie. Tot slot schreef de toenmalige staatssecretaris dat hij het met de onderzoekers eens was dat de in 2014 toegenomen asielinstroom behoorlijk wat uitdagingen met zich meebracht. Alle betrokken partijen (COA, IND, advocatuur, VluchtelingenWerk Nederland, gemeenten etc.) moesten alle zeilen bijzetten om de instroom bij te houden. Zij verrichtten hierin goed werk, maar de doorlooptijden van de rust- en voorbereidingstermijn en de uitplaatsingstermijn namen wel toe. Deze uitdagingen werden volgens de staatssecretaris niet door het huidige stelsel met een rust- en voorbereidingstermijn, een Algemene Asielprocedure en een Verlengde Asielprocedure veroorzaakt. Het ging vrijwel uitsluitend om capaciteitsproblemen. Het systeem van de verbeterde asielprocedure stond wat hem betreft dan ook niet ter discussie.²⁷

Sporenbeleid 2015

Na enkele jaren van een gematigde asielinstroom, steeg in 2015 in Nederland (en de rest van Europa) het aantal asielzoekers flink. In de drukste maand (oktober 2015) deden circa 10.000 asielzoekers een eerste asielaanvraag. Een jaar eerder (oktober 2014) waren dit er nog 2.000.²⁸ Gealarmeerd door de nieuwe aantallen asielzoekers ontwikkelde toenmalig staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie het zogeheten sporenbeleid. Onder de oude werkwijze behandelde de IND alle asielaanvragen (met uitzondering van 'Dublin-procedures') op dezelfde manier. Dit had vanwege de toegenomen instroom tot gevolg dat wachttijden voor alle aanvragen aanzienlijk waren opgelopen en bij ongewijzigd beleid verder zouden

²⁷ Kamerbrief van 10 december 2014, 19 637/29 344 nr. 1933.

²⁸ Algemene Rekenkamer (2018). Asielstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld. Den Haag, Nederland.

oplopen. Dit gold zowel voor kansrijke als kansarme aanvragen. Deze aanpak deed volgens de toenmalig staatssecretaris geen recht aan de verschillen tussen asielaanvragers; het veroorzaakte een niet geheel adequate besteding van capaciteit en geld. Door bepaalde procesaanpassingen in te voeren, zou de asielprocedure effectiever verlopen, luidde de gedachte.

Concreet bestond het nieuwe beleid uit vijf sporen, waarvan er drie zijn ingevoerd. De IND behandelt de aanvraag in spoor 1 als een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de afhandeling van het in Nederland ingediende asielverzoek. De IND behandelt de aanvraag in spoor 2 als de asielzoekers afkomstig is uit een veilig land of al asielrechtelijke bescherming geniet in een andere EU-lidstaat. De IND behandelt in spoor 4 de resterende zaken, de Algemene Asielprocedure en de Verlengde Asielprocedure.²⁹ Asielzoekers die uit een veilig land komen, krijgen niet langer een rust- en voorbereidingstermijn. In een vroeg stadium van de asielprocedure zou de IND gaan bepalen welke procedure (spoor) wordt gevolgd voor de afhandeling van de asielaanvraag.

Inspectie Justitie en Veiligheid 2018

Op 21 juni 2018 bracht de Inspectie Justitie en Veiligheid haar nadere beschouwing uit van het gedwongen vertrek van vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.³⁰ Een belangrijke conclusie van dat onderzoek was dat de uitvoering van het vertrekproces door de verschillende betrokken organisaties - onder de regie van de DT&V - over het algemeen goed verloopt. De uitwisseling van informatie tussen de diensten bleef onverminderd een aandachtspunt. De samenwerking was wel verbeterd. Die betere samenwerking had echter niet geleid tot betere informatie-uitwisseling of tot betere vertrekresultaten. Het aandeel 'zelfstandig en aantoonbaar vertrek' was in 2018 afgenomen tot ongeveer een kwart van het totaal. Van meer dan de helft van de vertrekplichtige vreemdelingen was niet bekend of ze Nederland daadwerkelijk hadden verlaten.

Een belangrijke oorzaak van deze laatste ontwikkeling vormden de (beperkte) mogelijkheden die de overheid had om binnen de geldende nationale en internationale juridische kaders gedwongen vertrek te realiseren. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het instrument van bestuursrechtelijke vrijheidsontneming, in de uitvoeringspraktijk vreemdelingenbewaring, beperkt werd toegepast. Mede onder invloed van de Europese wetgeving en jurisprudentie was het gebruik van het instrument vreemdelingenbewaring aangescherpt, onder andere doordat er moest worden getoetst of er geen alternatieven voor inbewaringstelling mogelijk zijn. Uit het onderzoek van de Inspectie bleek dat, door de aanscherping van de eisen waaraan de motivering voor inbewaringstelling van vreemdelingen moet voldoen, vreemdelingen minder in bewaring werden gesteld en alternatieven voor vreemdelingenbewaring vaker werden toegepast. Verder bleek uit het onderzoek van de Inspectie dat het opstarten van nieuwe juridische procedures invloed heeft op het vertrekproces. De recentste cijfers maakten zichtbaar dat in de periode januari tot en met november 2017 in 14% van de gevallen een geplande uitzetting geannuleerd moest worden vanwege (wettelijke) procedures. Voor het realiseren van een gedwongen terugkeer is de instemming en medewerking nodig van het land waarnaar de reis gaat. Een aantal landen is terughoudend in het verlenen van medewerking aan gedwongen terugkeer van haar eigen onderdanen. Als de onderdaan zegt niet te willen terugkeren, dan geven deze autoriteiten geen reisdocumenten af.

²⁹ De regelgeving biedt verder de mogelijkheid om bij een aanzienlijke toename van de instroom een verkorte procedure in te voeren bij voorzienbare inwilliging (spoor 3) en een bijzondere vervolgpprocedure wanneer nader onderzoek noodzakelijk is om te kunnen beoordelen of sprake is van een voorzienbare inwilliging (spoor 5). Deze sporen zijn momenteel niet in werking.

³⁰ Vanaf 1 januari 2014 houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid toezicht op het Terugkeerproces in al zijn geledingen, en heeft daarmee de taken van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) overgenomen. De Inspectie Justitie en Veiligheid ziet er op toe dat alle betrokken instanties hun taken bij het terugkeerproces humaan en zorgvuldig uitvoeren. Dit is vastgesteld in de Regeling toezicht terugkeer vreemdelingen.

2.5. Actuele ontwikkelingen 2017-2019

Regeerakkoord kabinet-Rutte III

Op 10 oktober 2017 presenteerde het kabinet-Rutte III zijn regeerakkoord. In het akkoord is een pakket maatregelen op het terrein van asiel en terugkeer aangekondigd, waaronder een aanpassing van de Nederlandse asielprocedure op een aantal onderdelen. Die aanpassingen betreffen het pas verstrekken van gratis rechtsbijstand aan asielzoekers als duidelijk wordt dat er een afwijzing volgt, en afschaffing van het opnieuw horen van een afgewezen asielzoeker bij een tweede verzoek dat op basis van de stukken geen kans van slagen heeft. De voorgenomen aanpassing van de rechtsbijstand is een inperking op de rechtsbijstand zoals die tot nu toe wordt verleend, namelijk voorafgaande aan de start van de Algemene Asielprocedure. Verder is het plan het kabinet van plan om asielzoekers met een grote 'slagingskans' in kleinere centra op te vangen, en asielzoekers met minder of geen kans in middelgrote opvangcentra. Over het 'stapelen' van procedures door migranten gaf het kabinet aan dat dergelijke vervolgaanvragen zoveel mogelijk moeten worden verminderd door zeker te stellen dat de eerste asielprocedure acht dagen duurt en dat de eendags-toets bij een herhaalde aanvraag binnen twee dagen plaatsvindt. Om deze procedures snel te laten verlopen kan de IND de extra capaciteit inzetten die volgens het kabinet vrijkomt door beperking van de rechtsbijstand.

Vreemdelingen die Nederland ondanks hun vertrekplicht niet hebben verlaten kunnen voor een beperkte periode onderdak krijgen in een van de acht op te richten Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV). Wanneer de migrant niet serieus werkt aan een terugkeer naar zijn land, kan deze opvang en ondersteuning worden gestopt. Om deze LVV's in te richten is met de VNG een overeenkomst gesloten. Daarbij blijft individuele noodopvang voor enkele dagen mogelijk, maar niet met eigen bed-bad-broodvoorzieningen. Verder zou de regeling voor kinderen die langer dan vijf jaar in Nederland zijn worden gehandhaafd.

Nadere kabinetsvoornemens 2019

Zoals al eerder gememoreerd heeft voormalig staatssecretaris Harbers van Justitie en Veiligheid tijdens het onderzoek door de commissie maatregelen genomen, die raakpunten hebben met de onderzoeksvragen van de commissie. Uit de toelichting in de brief van staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 29 januari 2019 blijkt dat de ontstane discussie over een nieuw kinderpardon ertoe heeft geleid dat de coalitiepartijen hebben gezocht naar een nieuwe balans in het regeerakkoord met betrekking tot enkele onderwerpen op het terrein van asiel en migratie. Daarbij is overeenstemming bereikt dat in de eerste verblijfsrechtelijke procedure zoveel mogelijk aspecten die van belang zijn voor de vraag of verblijf in Nederland mogelijk is, moeten worden beantwoord. Daarnaast is, aldus het kabinet, van belang prikkels te verminderen die het verblijf in Nederland verlengen. Naar de mening van het kabinet behoudt een vreemdeling, in de huidige inrichting van het stelsel, tot het allerlaatste moment hoop op een verblijfsvergunning. Dat leidt er mede toe dat het verblijf wordt gereked. Daarmee groeit ook de kans dat men tijdens het verblijf alleen al door de lange duur daarvan in een schrijnende situatie terecht komt. Dit leidt ertoe dat uiteindelijk aan vreemdelingen een vergunning wordt verstrekt terwijl er in eerste instantie geen grond was voor verblijf in Nederland. Vanuit die achtergrond heeft het kabinet de volgende maatregelen genomen.

De Regeling langdurig verblijvende kinderen: herbeoordeling en beëindiging

De in 2013 ingestelde definitieve Regeling langdurig verblijvende kinderen wordt beëindigd. Die regeling zag op (gezinne met) minderjarige kinderen die al meerdere jaren in Nederland verbleven en was bedoeld voor die gevallen waarin ondanks de door een vreemdeling verrichte inspanningen en zijn actieve en coöperatieve houding vertrek niet kon worden gerealiseerd.

Verder is overeenstemming bereikt over een overgangsregeling (ook wel de Afsluitingsregeling genoemd) voor personen die op 29 januari 2019 al eerder beoordeeld waren in het kader van de definitieve Regeling langdurig verblijvende kinderen. De aanvragen van hen die eerder zijn afgewezen omdat zij niet meewerkten aan hun vertrek (het meewerkcriterium) worden opnieuw beoordeeld. Deze herbeoordeling, alsook de beoordeling van voor 25 februari 2019 ingediende nieuwe aanvragen, vindt plaats aan de hand van het beschikbaarheidscriterium. Dit houdt in dat een vreemdeling beschikbaar moet zijn geweest voor vertrekgesprekken en zich heeft gehouden aan een eventuele meldplicht. Alle overige voorwaarden en contra-

indicaties van de regeling, zoals het tegenwerpen van openbare orde- aspecten of identiteitsfraude, blijven gehandhaafd.³¹ De Afsluitingsregeling heeft een tijdelijk karakter.

Discretionaire bevoegdheid

De zogenoemde discretionaire bevoegdheid neergelegd in artikel 3.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit om een verblijfsvergunning te verlenen aan een vreemdeling die niet op andere gronden hiervoor in aanmerking kwam, wordt geschrapt. De bewindspersoon belast met het vreemdelingenbeleid maakte hiervan gebruik bij zeer bijzondere individuele omstandigheden die in onderlinge samenhang bezien tot een schrijnende situatie leidden. In plaats daarvan krijgt de hoofdinspecteur van de IND de bevoegdheid om tijdens de eerste aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning mede te beoordelen of een verblijfsvergunning kan worden verleend onder een andere beperking dan voorzien in het Vreemdelingenbesluit. Deze beoordeling kan tot aan een beslissing in hoger beroep worden gegeven. De finale toetsing inzake het verblijfsrecht van de vreemdeling komt daarmee bij de rechter te liggen. Bij de beoordeling van de mogelijk schrijnende omstandigheden kan specifiek aandacht worden gegeven aan de omstandigheden van het kind, waarbij de IND kan verzoeken om onafhankelijk advies.³²

Programma flexibilisering Asielketen

Parallel aan het onderzoek van de commissie werkte het kabinet aan een flexibeler asielstelsel, dat sneller en beter kan inspelen op ontwikkelingen in de instroom (Programma flexibilisering Asielketen). Op 11 april 2019 informeerde de voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer over de concrete maatregelen die in het programma verder worden uitgewerkt: (i) een herontwerp van het identificatie- en registratieproces, gericht op een efficiënte asielprocedure en een effectief terugkeerproces, (ii) versnelling van de afhandeling van herhaalde asielaanvragen, (iii) het verder ontwikkelen van het sporenbeleid, gericht op het zo vroeg mogelijk bieden van duidelijkheid over (de kans op) inwilliging, (iv) het ontwikkelen van Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocaties waar ketenpartners gezamenlijk worden gehuisvest en in samenhang meerdere fasen - van aanmelding tot vertrek - in het asielproces tijdig, zorgvuldig en effectief uitvoeren, (v) het ontwikkelen van instrumenten om de keten beter in staat te stellen capaciteit effectiever in te zetten, ook bij veranderingen in de instroom, en (vi) meer aandacht voor voorbereiding van en informatiedeling ten behoeve van een effectief vertrekproces. De voormalig staatssecretaris verwachtte vóór de zomer van 2019 de Tweede Kamer nader te kunnen informeren over de precieze invulling van deze maatregelen.³³

2.6. Literatuur

Door de jaren heen is een groot aantal rapporten en onderzoeken verschenen op deelterreinen van het vreemdelingen- en terugkeerbeleid. Enkele van deze rapporten zijn hierboven al aangehaald. In het, in opdracht van de commissie verricht rechtsvergelijkend onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit van Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam is een analyse gemaakt van internationale en nationale (wetenschappelijke) onderzoeken naar de werking van het terugkeerbeleid. Zie bijlage D.

De commissie noemt aanvullend hierop twee onderzoeken in het bijzonder, omdat deze haar ook een inzicht geven in de aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor kinderen: (a) de in opdracht van het WODC door Regioplan uitgevoerde verken-

³¹ Het gaat niet alleen om een herbeoordeling van eerdere afwijzingen. Vreemdelingen, die eerder geen aanvraag hadden ingediend, werd tot 25 februari 2019 de mogelijkheid geboden alsnog een aanvraag in te dienen.

³² Kamerbrief van 29 januari 2019, 19 637 nr. 2459.

³³ Kamerbrief van 11 april 2019, 19 637 nr. 2476.

ning van interventies om zelfstandig vertrek te stimuleren (2015),³⁴ waarin op basis van bestaande literatuur en interviews een overzicht is gemaakt van de belangrijkste belemmeringen die zelfstandig vertrek in de weg (kunnen) staan, en (b) het in opdracht van IOM verrichte onderzoek naar omstandigheden die vrijwillig vertrek van gezinnen met minderjarige kinderen, die op een gezinslocatie verblijven, in de weg staan (2018).³⁵

Een rode draad die uit het onderzoek van de Universiteit van Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam en de rapporten van het WODC en IOM kan worden gehaald is kernachtig geformuleerd 'de factor mens'. De vertrekintentie van de individuele vreemdeling wordt bepaald door een scala aan uiteenlopende sociale factoren en gevoelens. Voor de asielzoeker kan de overgang van de hoop op een toekomst in Nederland naar een aanzegging om te moeten vertrekken naar zijn land van herkomst ingrijpend zijn. Het eerdere besluit om het eigen land te verlaten, is in het algemeen niet het gevolg geweest van een bevlieging. Men verlaat vaak huis en haard niet zomaar, of het nu gaat om personen die oorlogsgeweld ontvluchten of om mensen die hopen in Nederland of Europa een betere toekomst op te bouwen. De reis is vaak kostbaar en niet zonder risico's, waaronder het gevaar het eigen leven te verliezen. Tegen deze achtergrond is het voor een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers een enorme barrière om onverrichter zake te moeten terugkeren naar het eigen land. De ervaren schaamte is vaak erg groot. Indien het gaat om mensen die hoopten in Nederland een beter bestaan op te bouwen, geldt vaak dat de asielzoeker de uitverkorene was om het 'te maken'. Financieel is er vaak door veel mensen bijgedragen aan zijn vertrek. Teruggestuurd worden met lege handen staat gelijk aan falen en gezichtsverlies. Deze sociale drempels worden verhoogd als angst om terug te keren een rol speelt, bijvoorbeeld vanwege de (gepercipieerde) onveilige situatie in het eigen land. Het algemene toekomstperspectief speelt eveneens een belangrijke rol in de beslissing om wel of niet terug te keren. Hierin kunnen twee factoren worden onderscheiden, namelijk de ervaren kansen op een zelfredzaam bestaan in het land van herkomst en de ervaren kwaliteit van het leven in het gastland bij illegaal verblijf. Zolang de politieke en economische omstandigheden in Nederland als beter worden beschouwd dan in het land van herkomst is de kans op vertrek klein. Zeker wanneer er kinderen in het spel zijn, gaat het vaak niet zozeer om het eigen toekomstperspectief, maar vooral om het toekomstperspectief van de kinderen. Omdat de kansen op onderwijs en gezondheidszorg voor kinderen in het eigen land lager worden ingeschat (en mogelijk ook zijn) dan in Nederland belemmert dit de vertrekintentie. Ook de ervaren mentale en/of lichamelijke gezondheid is van invloed op de vertrekintentie. Zo worden medische voorzieningen in het land van herkomst vaak slechter of minder toegankelijk genoemd. Naar mate mensen langer in Nederland verblijven wordt vertrek moeilijker, en kan hun psychische en fysieke gezondheid verslechteren. In dit verband noemt de commissie ook nog de door de Rijksuniversiteit Groningen en Vrije Universiteit Amsterdam samengestelde nota over het schaderisico bij uitzetting van langdurig verblijvende kinderen.³⁶ Ten slotte is de hoop om, net als anderen, uiteindelijk toch een vergunning te krijgen in Nederland een belangrijke reden om geen invulling geven aan de vertrekplicht. Op grond van deze sociale barrières is de vertrekbaarheid over het algemeen erg laag.

³⁴ Klaver, J., Telli, S., & Witvliet, M. (2015). Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren (WODC-rapport).

³⁵ Internationale Organisatie voor Migratie. (2018). Family Matters. A Study into the Factors Hampering Voluntary Return of Migrants Residing at Family Locations.

³⁶ Erik Scherder, Carla van Os, Elianne Zijlstra, Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen, een multidisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing, december 2018.

3 Het huidige asiel- en terugkeerstelsel

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de maatregelen beschreven die achtereenvolgende kabinetten namen om snelle vreemdelingrechtelijke toelatingsprocedures te realiseren, het ‘stapelen’ van die procedures door vreemdelingen te voorkomen, en het succes van het terugkeerbeleid te vergroten. Ook is ingegaan op (pardon-)regelingen, alsmede de belangrijkste adviezen en evaluaties. Verder noemde de commissie een aantal onderzoeken die haar inzicht geven in de aspecten die eraan bijdragen dat (minderjarige) vreemdelingen vaak langdurig in Nederland verblijven, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht. Dat roept de vraag op hoe het huidige stelsel eruitziet. Dit hoofdstuk schetst dit stelsel op hoofdlijnen. Deze schets volgt na een overzicht van de mondiale en Europese kaders waarbinnen het asielrecht vorm moet worden gegeven.

3.2. Mondiale en Europese kaders

Naar internationale normen behoort het tot de soevereine bevoegdheid van een Staat te bepalen welke migranten tot zijn grondgebied worden toegelaten. De internationale en Europese (mensenrechten) verdragen waar Nederland zich bij heeft aangesloten, zoals het mondiale Geneefse Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties, het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van de Verenigde Naties (IVBPR), het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties (IVESC), het Verdrag inzake de rechten van het kind van de Verenigde Naties (IVRK) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa (EVRM), zijn relevant voor de nationale invulling.

In aanvulling op deze verdragen zijn er zowel in het kader van de Verenigde Naties als binnen de Raad van Europa in de afgelopen jaren juist met betrekking tot asielzoekers en vreemdelingen standaarden of actieplannen ontwikkeld. Een voorbeeld van zo’n tekst binnen de Verenigde Naties is *‘The New York Declaration for Refugees and Migrants’* (2016). Voorbeelden hiervan binnen de Raad van Europa zijn *de ‘Twenty Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Forced Return’* (2005), de Aanbeveling van het Comité van Ministers *‘on life projects for unaccompanied migrant minors’* (2007), de standaarden van het Europees Comité voor de preventie van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (CPT), de aanbevelingen van de Human Rights Commissioner en door de 47 lidstaten geaccordeerde actieplannen, zoals het *‘Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children 2017-2019’*. Hoewel deze richtlijnen, principes en zo een Action Plan niet de juridische status hebben van mensenrechtenverdragen, zijn ze gezaghebbend en bieden ze bruikbare handvatten ter interpretatie van de verdragen.

Voor asielzoekers is een belangrijke bepaling art. 33 lid 1 van het Vluchtelingenverdrag:

‘Geen der Verdragssluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.’

Een ander expliciet ‘refoulementverbod’ is neergelegd in art. 3 lid 1 van het Anti-folterverdrag:

‘Geen enkele Staat die partij is bij dit Verdrag, mag een persoon uitzetten of terugzenden (‘refouler’) naar of uitleveren aan een andere Staat wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat hij daar gevaar zou lopen te worden onderworpen aan foltering.’

Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) kent geen speciale bepalingen voor vreemdelingen. Toch zijn er in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat via een klachtprocedure toeziet op de naleving van het EVRM door de lidstaten en dat tot taak heeft te oordelen over alle kwesties met betrekking tot de interpretatie en toepassing van het EVRM, veel zaken te vinden die betrekking hebben op vreemdelingen. De meeste zaken gaan over artikel 3 EVRM, dat staten verbiedt personen te onderwerpen aan marteling en onmenselijke of vernederende behandelingen. Verder is van belang het bepaalde in artikel 8 EVRM, dat gaat over het recht op eerbiediging van privé-, familie- en

gezinsleven. Het EHRM let bij de interpretatie van dat artikel ook op het bepaalde in artikel 3 lid 1 van het IVRK: bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging. Dit verdragsbeginsel staat vaak meer bekend als het beginsel van de *'best interests of the child'*.

Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

In 1999 besloten de Europese lidstaten in het Verdrag van Amsterdam om toe te werken naar een gezamenlijk Europees asielbeleid: het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS). Sindsdien zijn er, ter uitvoering van deze doelstelling, door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijnen en verordeningen vastgesteld op het gebied van asiel en terugkeer, waaraan ook Nederland is gebonden. In deze Europese wetgeving zijn onder meer de normen vastgelegd waaraan een asielprocedure moet voldoen (in de zogenoemde Procedurerichtlijn), de opvangrechten voor asielzoekers (in de zogenoemde Opvangrichtlijn), de criteria op basis waarvan een asielvergunning moet worden verstrekt (in de zogenoemde Kwalificatierichtlijn), als ook de normen en procedures voor vertrek van migranten die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht (in de zogenoemde EU-Terugkeerrichtlijn). Dit EU-recht is feitelijk het basisrecht voor het Nederlandse vreemdelingenrecht. Voor de kaders van de Nederlandse regelgeving en praktijk is de interpretatie relevant die Europese en nationale rechters geven aan de Europese verplichtingen. Dat geldt zowel voor de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens alsook voor de arresten van het Hof van Justitie van de EU, dat zorgt voor eenheid van interpretatie van het EU-recht door uitspraak te doen inzake rechtsvragen die door rechters van de lidstaten aan het Hof worden gesteld. Een overzicht van enkele rechterlijke uitspraken die van verstrekkende invloed zijn geweest op de asiel- en vreemdelingenprocedures staat vermeld in bijlage E.

3.3. De asielprocedure

Om een asielverzoek te kunnen indienen, moet de asielzoeker zich in persoon melden bij de Vreemdelingenpolitie in Ter Apel. Direct na zijn aanmelding identificeert de politie (AVIM) de asielzoeker en ondertekent deze formeel zijn asielverzoek. Vervolgens bepaalt de IND in welke procedure (spoor) het asielverzoek wordt behandeld. De 'Dublin-zaken' en de zaken van asielzoekers die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst die al die een asielvergunning hebben gekregen in een ander EU-land, worden in respectievelijk spoor 1 en spoor 2 behandeld. De andere asielzaken worden behandeld in de Algemene Asielprocedure (spoor 4), die in beginsel acht dagen duurt. Voorafgaande aan de start van deze achtdaagse procedure krijgt de asielzoeker een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen. Gedurende deze periode informeert VluchtelingenWerk Nederland de asielzoeker over de asielprocedure, en ontvangt hij via de Raad voor Rechtsbijstand een uitnodiging voor een gesprek met een advocaat.

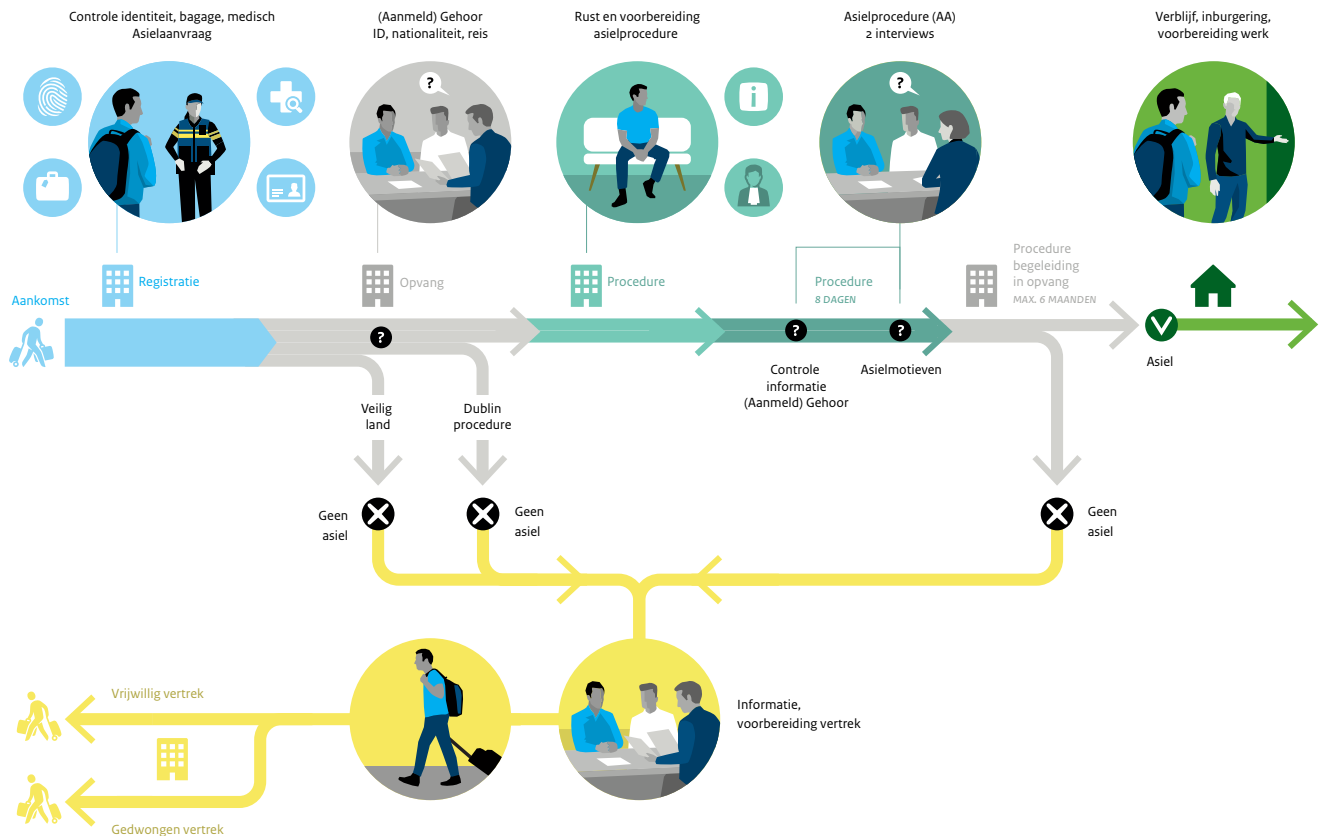
Er is geen maximale termijn voor deze rust- en voorbereidingstermijn in de regelgeving opgenomen.³⁷ Dit heeft te maken met het feit dat de omvang van de instroom van asielzoekers fluctueert. Doordat de rust- en voorbereidingstermijn geen maximum kent, kan de IND ook in tijden van een plotseling toenemend aantal asielzoekers bij de planning van de Algemene Asielprocedure rekening houden met de beschikbare capaciteit, zodat niet de situatie kan ontstaan dat asielaanvragen om de enkele reden van capaciteitsgebrek doorstromen in de Verlengde Asielprocedure. Er wordt naar gestreefd om de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek in de achtdaagse Algemene Asielprocedure zo snel mogelijk na het verstrijken van de minimum rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen te laten beginnen.³⁸

³⁷ De rust- en voorbereidingstermijn is uiteraard wel onderdeel van de gehele procedure, die een wettelijke beslistermijn kent van zes maanden.

³⁸ Handelingen I 2009/10, 18 mei 2010. p. 1229 - 1230.

Infographic 3.3: Deze infographic gebruikt de IND ter informatie van de asielzoeker. Bron: IND.

Asielprocedure in Nederland



De acht dagen van de Algemene Asielprocedure verlopen volgens een vast stramien, waarbij er één dag beschikbaar is voor iedere processtep, waarvan drie dagen voor de asielzoeker en zijn advocaat. De uiteindelijke beslissing op het asielverzoek wordt uiterlijk op de achtste dag bekend gemaakt.³⁹ Wanneer er meer onderzoek nodig is dan in acht dagen uitgevoerd kan worden, wordt de asielaanvraag verder behandeld in de Verlengde Asielprocedure.⁴⁰ Gedurende de asielprocedure is er continuïteit van rechtsbijstand; de advocaat die de asielzoeker heeft voorbereid staat hem ook bij tijdens de verdere procedure.⁴¹ Op grond van artikel 42, eerste lid, van de Vreemdelingenwet bedraagt de wettelijke beslistermijn voor de IND op een

³⁹ Artikel 3.115, eerste en zesde lid van het Vreemdelingenbesluit 2000: de termijn van de Algemene Asielprocedure is in beginsel acht dagen. Verlenging is mogelijk met zes dagen, acht dagen en twee weken. De verlenging met zes dagen, acht dagen of twee weken is afhankelijk van de reden voor verlenging.

⁴⁰ Zaken worden niet enkel naar de verlengde asielprocedure doorgeleid indien nader onderzoek noodzakelijk is. Ook capaciteitsproblemen bij de IND kunnen hiertoe leiden. Het begrip 'onderzoek' dient voorts ruim te worden opgevat. Indien sprake is van een bewerkelijke zaak (denk aan een complex asielrelaas) houdt 'onderzoek' ook in dat meer tijd nodig is om het asielrelaas te analyseren en om een afdoende gemotiveerde beslissing op te stellen. Onderzoek kan ook inhouden: een aanvullend gehoor, 1F-onderzoek, het raadplegen van TEAM Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT), het onderzoeken van de authenticiteit van documenten door Bureau Documenten, het verrichten van een taalanalyse, het opvragen van een individueel ambtsbericht bij de Minister van Buitenlandse Zaken, het houden van een aanvullend gehoor. Volledigheidshalve; dit is een niet uitputtende opsomming.

⁴¹ Asieladvocaten procederen op basis van toevoegingen, omdat asielzoekers doorgaans geen of onvoldoende financiële middelen hebben om de kosten voor rechtsbijstand zelf te dragen. Als advocaten asielzoekers bijstaan in hun procedure krijgen zij daarvoor een vergoeding van het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand. De hoogte van die vergoeding wordt bepaald aan de hand van een puntensysteem dat is neergelegd in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (Bvr).

asielverzoek zes maanden. De beslistermijn start met het ondertekenen van de asielaanvraag door de asielzoeker (direct na zijn aanmelding). Op grond van artikel 42, vierde lid, onder b, van de Vreemdelingenwet kan deze termijn met negen maanden worden verlengd, indien complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn, hetzij een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden, hetzij de vertraging van de behandeling van de aanvraag aan de vreemdeling is toe te schrijven. Indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag, kan de termijn na de verlenging nogmaals worden verlengd met ten hoogste drie maanden. Als de (verruimde) beslistermijn niet wordt gehaald, kan de vreemdeling een ingebrekestelling indienen.

Als de IND van mening is dat de motieven van de asielzoeker onvoldoende zijn om asielbescherming te verlenen, wordt het asielverzoek afgewezen. Tegen deze beslissing staat voor de asielzoeker beroep open bij de rechtbank. De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet, is neergelegd in artikel 83b van de Vreemdelingenwet. De termijn varieert van vier weken tot drieëntwintig weken na instellen van het beroep en is afhankelijk van de procedure waarin, en gronden waarop, het asielverzoek is afgewezen. Voor zaken die binnen de achtdaagse-procedure zijn afgewezen, doet de rechtbank binnen vier weken na het instellen van het beroep uitspraak. Tegen de beslissing in beroep staat, afhankelijk van de uitspraak, voor zowel de asielzoeker als voor de staatssecretaris hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴² In artikel 89 van de Vreemdelingenwet is neergelegd dat de Afdeling uiterlijk drieëntwintig weken na ontvangst van het hoger beroepschrift uitspraak doet. De Afdeling kan zaken waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, op een snelle wijze afdoen, zonder zitting en inhoudelijke motivering. Nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, kan een vreemdeling nog een klacht indienen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, als hij vindt dat de Nederlandse regering zijn mensenrechten heeft geschonden. De vreemdeling mag de behandeling van zijn klacht niet in Nederland afwachten, tenzij het Hof dat op grond van Rule 39 van de Rules of Court anders bepaalt. Het Hof legt aan een verdragsluitende Staat alleen een voorlopige maatregel op als het, na onderzoek van alle relevante informatie, meent dat de verzoeker zal worden blootgesteld aan een reëel risico op ernstige of onomkeerbare schade in geval de betreffende maatregel niet wordt toegepast.

3.4. Tweede of vervolgprocedures

Binnen de Nederlandse en Europese stelsels kan de asielzoeker na de definitieve afwijzing van zijn asielaanvraag een herhaald (opvolgend) asielverzoek indienen, als hij vindt dat er nieuwe feiten en omstandigheden zijn waardoor hij alsnog voor asielbescherming in aanmerking komt. Deze nieuwe omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zijn gelegen in nieuwe bewijsstukken die zijn eerdere asielverhaal onderbouwen, een wijziging in zijn persoonlijke situatie zoals een bekering tot het christendom of het bekend maken van een lhbt-gerichtheid, of in een verslechtering van de algehele veiligheidssituatie in zijn land van herkomst.

Er is geen wettelijke beperking op het aantal in te dienen (opvolgende) asielaanvragen. Dit volgt uit de EU-regelgeving (de Procedurerichtlijn) als ook uit het absolute karakter van de artikelen 2 en 3 EVRM. Er mag, kort gezegd, geen risico zijn voor lijf en leden bij terugkeer naar zijn land van herkomst. Dit absolute karakter betekent dat te allen tijde door de IND gezien dient te worden of de door de asielzoeker gestelde nieuwe feiten en omstandigheden zouden leiden tot een schending van artikel 2 of 3 EVRM bij terugkeer.

De regelgeving biedt de IND de mogelijkheid om een tweede of vervolgprocedure in verkorte tijd af te doen in de zogenoemde eendagstoets. Anders dan de naam doet vermoeden neemt deze procedure drie dagen in beslag. Bij de invoering van deze procedure is aangegeven dat zaken die zich hiervoor lenen, zoveel mogelijk

⁴² De beslissing op het door de asielzoeker ingestelde hoger beroep mag door hem niet in Nederland worden afgewacht. Bij voorlopige voorziening kan de bestuursrechter die over het hoger beroep oordeelt, wel schorsende werking ten aanzien van het vertrek uit Nederland verlenen totdat definitieve uitspraak in de hoofdzaak is gedaan.

moeten worden afgedaan in de eendagstoets. Dit sluit niet uit dat voor een tijdrovender onderzoek de behandeling kan worden voortgezet in de Algemene Asielprocedure of de Verlengde Asielprocedure.

De asielzoeker kan na een eerdere afwijzing van zijn asielverzoek ook een niet asielgerelateerde aanvraag indienen, bijvoorbeeld op grond van verblijf als gezins- of familielid van een Nederlandse onderdaan, of op grond van artikel 8 EVRM. Dat komt in beeld als de IND beslist dat een vreemdeling niet tot Nederland wordt toegelaten of Nederland moet verlaten en de vreemdeling daardoor niet wordt herenigd met zijn naaste familie of van hen wordt gescheiden. De beslissing kan dan een inbreuk vormen op beschermd gezinsleven. De beslissing kan ook tot gevolg hebben dat de vreemdeling andere sociale banden moet verbreken, wat ook een aantasting van zijn privéleven kan zijn.

3.5. Terugkeer

Het sluitstuk van de procedures is het terugkeerbeleid: een asielzoeker van wie de asielaanvraag, of andere toelatingsaanvragen, niet zijn gehonoreerd, krijgt de aanzegging om Nederland te verlaten. Het uitgangspunt van het terugkeerbeleid is dat de vreemdeling van wie het toelatingsverzoek niet is gehonoreerd eerst de gelegenheid heeft om, in beginsel, binnen 28 dagen Nederland zelfstandig te verlaten. Sinds 2007 is de DT&V de regisseur van de uitvoering van het vertrekproces.

De DT&V werkt op basis van casemanagement, waarbij de regievoerder afstemt op de behoeften van de individuele vreemdeling. Eind 2015 ging de DT&V in gesprekken met de vreemdeling opereren volgens de methode 'Werken in gedwongen kader'. Door het toepassen van 'motivational interviewing' wordt gestreefd naar een goede werrelatie met de vreemdeling door alle facetten van het vertrekproces te bespreken. Het uitgangspunt daarbij is dat de motivatie van de vreemdeling beïnvloedbaar is en dat de vreemdeling een andere visie krijgt op zijn mogelijkheden om terug te keren.

Asielzoekers die bereid zijn zelfstandig terug te keren kunnen ondersteuning krijgen van de DT&V, de IOM of verschillende door de overheid gesubsidieerde ngo's. Dat geldt ook voor gezinnen met minderjarige kinderen. Migranten die op zelfstandige basis vertrekken komen in de meeste gevallen in aanmerking voor de basisregeling van de IOM. Dit programma faciliteert basisvoorzieningen voor het vertrek, zoals counseling, een vliegticket en ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten. Ook voorziet deze basisregeling voor de meeste landen in een financiële bijdrage van 200 euro per volwassene en 40 euro per meereizend kind, om in de eerste behoeften na vertrek uit Nederland te kunnen voorzien. Vreemdelingen met een medische aandoening die aan de voorwaarden voor deze basisregeling voldoen kunnen ook een tegemoetkoming krijgen voor de eerste medische kosten na terugkeer.

Behalve voor deze standaardregeling kunnen vreemdelingen die zelfstandig terugkeren in de meeste gevallen ook via de IOM in aanmerking komen voor ondersteuning bij herintegratie na terugkeer. Hiervoor is een budget beschikbaar van maximaal 1800 euro ondersteuning per volwassene, 2800 euro per minderjarig kind dat terugkeert met zijn of haar familie en 2800 euro voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee minderjarige kinderen, kan het voor terugkeer en herintegratie beschikbare budget dus oplopen tot bijna 10.000 euro. Deze herintegratie ondersteuning wordt niet contant uitgekeerd, maar wordt gegeven in de vorm van goederen en/of diensten (zogenaamde 'in natura' of 'in kind' ondersteuning). Het bedrag kan worden besteed aan een inkomensgenererende activiteit, zoals de start van een bedrijfje of een investering in een al bestaand bedrijf van vrienden of familie. Daarnaast kan de ondersteuning ook gebruikt worden voor scholing en, indien noodzakelijk, aan huisvesting.

Voor verschillende categorieën vreemdelingen, zoals gezinnen, kunnen zowel de DT&V, de IOM als maatschappelijke organisaties aanvullende ondersteuning op basis van maatwerk aanbieden. Sommige organisaties zijn gespecialiseerd in de begeleiding van gezinnen met minderjarige kinderen. Een voorbeeld is de organisatie Solid Road die begeleiding biedt bij terugkeer van Armeense gezinnen.

Terugkeerproces volwassen vreemdelingen

Deze infographic schetst een globaal beeld van het terugkeerproces. Vreemdelingen van wie de aanvraag voor een verblijfsvergunning is afgewezen, de verblijfsvergunning is ingetrokken of mensen die illegaal in Nederland verblijven, moeten Nederland verlaten. Zij krijgen een termijn om zelfstandig te vertrekken.

Opstellen vertrekplan

De **Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)** beschrijft in het vertrekplan de strategie om de vreemdeling te laten vertrekken uit Nederland: **zelfstandig**, dan wel **gedwongen**.

DT&V voert regelmatig en structureel gesprekken met de vreemdeling om deze tot **zelfstandig vertrek** te bewegen

In het geval van **nieuwe omstandigheden** kan de vreemdeling **opnieuw** een verblijfsvergunning aanvragen



Toelatingsprocedure

Het terugkeerproces is de laatste stap in een zorgvuldige toelatingsprocedure



Vreemdeling werkt mee aan vertrek

Vreemdeling werkt mee aan vertrek en krijgt voor een bepaalde periode nog onderdak

Vreemdeling werkt **alsnog niet** mee aan zelfstandig vertrek

Vreemdeling werkt niet mee aan vertrek

Vreemdeling krijgt toezichtmaatregelen opgelegd. Denk aan: regelmatig melden bij de politie, paspoort innemen of een borgsom betalen. In uitzonderlijke gevallen kan de vreemdeling, als uiterst middel en onder strikte voorwaarden, in bewaring worden gesteld

Uitvoeren vertrekplan

De **DT&V** faciliteert en stimuleert vreemdelingen terug te keren naar het land van herkomst. Bijvoorbeeld door belemmeringen voor terugkeer weg te nemen met terugkeerprojecten.

Vreemdeling in vreemdelingenbewaring bedenkt zich en **werkt alsnog mee** aan zelfstandig vertrek

DT&V zorgt zelf voor juiste documenten bij ambassades

Meer informatie leest u op www.dtenv.nl

In verschillende landen, waaronder Afghanistan en Irak, kan ook hulp bij herintegratie geboden worden na gedwongen terugkeer. Deze ondersteuning wordt aangeboden door lokale dienstverleners waarmee de DT&V een contract heeft afgesloten in het kader van Europees gefinancierde programma's. De hulp is bedoeld voor duurzame herintegratie in het land van herkomst door middel van voorlichting, bijstand en het opstellen en uitvoeren van een passend herintegratiepakket.

Wanneer de vreemdeling niet binnen de voor hem geldende vertrektermijn, meestal 28 dagen, zelfstandig Nederland verlaat, kan de overheid de vreemdeling gedwongen uitzetten. Wanneer een risico-inschatting van de DT&V en/of de politie uitwijst dat de betrokken vreemdeling zich mogelijk aan de geplande uitzetting zal onttrekken kan de vreemdeling onder voorwaarden voorafgaand aan zijn uitzetting in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Vreemdelingenbewaring is een administratieve maatregel die alleen mag worden opgelegd als het vertrek niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden gerealiseerd. Het is met andere woorden een ultimatum remedium; een laatste middel. Voor gezinnen met kinderen geldt daarbij de (nationaal bepaalde) hoofdregel dat zij alleen maar in vreemdelingenbewaring mogen worden genomen indien hun vertrek naar het herkomstland binnen twee weken kan worden gerealiseerd.

3.6. Uitstel van vertrek

Als het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling, of van een van zijn gezinsleden, niet verantwoord is om te reizen en terug te keren naar zijn herkomstland, kan hem uitstel van vertrek worden verleend op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet. Een beroep op artikel 64 wordt gehonoreerd als er een tijdelijk feitelijk reisbeletsel is (bijvoorbeeld een vergevorderde zwangerschap) dan wel uit het advies van het Bureau Medische Advisering van de IND blijkt dat de stopzetting van de medische behandeling een noodsituatie doet ontstaan én de behandeling van de klachten niet kan plaatsvinden in het land van herkomst of een ander land waarnaar de vreemdeling kan vertrekken. Dit laatste om te voorkomen dat een ernstige zieke vreemdeling bij terugkeer in zijn land van herkomst, of een ander land waar hij naar kan vertrekken, aan een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling zou worden blootgesteld. Als de vreemdeling uitstel van vertrek wordt verleend, heeft hij weer recht op opvang. Na een jaar onafgebroken verblijf op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet kan de asielzoeker, als zijn medische situatie ongewijzigd is, een reguliere verblijfsvergunning krijgen.⁴³

3.7. Opvang en onderdak

Het COA biedt onderdak in de Vrijheidsbeperkende Locatie in Ter Apel, na verzoek daartoe door de DT&V, aan migranten met een vertrekplicht, die actief werken aan hun vertrek. Voor gezinnen met kinderen met minderjarige kinderen zijn gezinslocaties opgezet. Voor beide voorzieningen geldt dat het onderdak en de begeleiding door het COA en de DT&V wordt geboden met het oog op vertrek. Voor de Vrijheidsbeperkende Locatie geldt in principe een maximale verblijfstermijn van 12 weken, die verlengd kan worden bij een reëel perspectief op vertrek. Voor gezinnen met minderjarige kinderen geldt dat er recht op onderdak is zolang het vertrek uit Nederland niet is gerealiseerd en het jongste kind nog niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Bij beide doelgroepen kan er, als de vreemdeling niet zelfstandig invulling geeft aan zijn wettelijke vertrekplicht, sprake zijn van gedwongen vertrek, mits het land van herkomst daaraan meewerkt. Verschillende gemeenten hebben voor vreemdelingen met een vertrekplicht, waaronder vreemdelingen bij wie het rijksonderdak beëindigd is, vormen van noodopvang opgezet. Deze noodopvang heet ook wel 'bed-bad-brood'. Daarnaast hebben de voormalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de VNG op 29

⁴³ Kamerbrief van 11 april 2017, 19 637 nr. 2312.

november 2018 een akkoord ondertekend over de ontwikkeling van de zogenoemde Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV), waar uitgeprocedeerde asielzoekers onderdak kunnen krijgen als zij meewerken aan een bestendige oplossing voor hun situatie, wat in veel gevallen neerkomt op een vertrek uit Nederland.

Afhankelijk van hun leeftijd worden alleenstaande minderjarigen vreemdelingen gedurende hun verblijf in Nederland opgevangen onder verantwoordelijkheid van het Nidos of het COA. Het Nidos plaatst alleenstaande vreemdelingen jonger dan 15 jaar in opvanggezinnen en vangt alleenstaande asielzoekers van 15 jaar of ouder met een verblijfsvergunning op in kleinschalige opvanglocaties, waarbij de uitvoering van de opvang en begeleiding is uitbesteed aan contractpartners. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van alleenstaanden van 15 jaar en ouder die (nog) geen verblijfsvergunning hebben gekregen en voor alleenstaande minderjarigen van 13 en 14 jaar zonder verblijfsvergunning die niet geplaatst kunnen worden in een opvanggezin.

Alleenstaande minderjarigen onder de 17,5 jaar zonder verblijfsvergunning plaatst het COA in een kleinschalige woonvoorziening (KVV) buiten het terrein van een AZC. De groep tussen 17,5 jaar en 18 jaar krijgt opvang in een KVV op het terrein van een AZC. Kleinschalige woonvoorzieningen zijn locaties waar maximaal zestien tot twintig minderjarigen verblijven. Er is 24-uurs begeleiding door COA-medewerkers aanwezig.

3.8. Positie van het kind in de toelatingsprocedure en het terugkeerproces

De meeste kinderen komen samen met hun ouders naar Nederland. In de asielprocedure staat de vraag centraal of het gezin in aanmerking komt voor asielbescherming omdat men gevaar loopt in het land van herkomst, of dat men moet terugkeren. Kinderen die onderdeel zijn van een gezin, dienen vanaf de leeftijd van 15 jaar een zelfstandige asielaanvraag in en worden zelfstandig gehoord over hun vluchtmotieven. Kinderen in gezinnen jonger dan 15 jaar worden alleen gehoord indien hiertoe aanleiding is en zij hier zelf om verzoeken. Als kinderen dit niet wensen of te jong zijn om te worden gehoord, worden verklaringen van de ouders over hun kinderen betrokken bij de besluitvorming en kunnen individuele aspecten betreffende het kind leiden tot toelating van het kind en afhankelijk daarvan ook zijn ouders.

Een kleiner deel van de kinderen komt hier, zonder gezinsleden, als alleenstaande minderjarige vreemdeling. Deze alleenstaande minderjarige vreemdelingen krijgen direct bij aanmelding een Nederlandse voogd toegewezen via het Nidos. Alleenstaande minderjarigen krijgen na aanmelding een rust- en voorbereidings-termijn van minimaal drie weken. Daarna start de behandeling van hun asielverzoek. In die procedure worden alleenstaande minderjarige asielzoekers vanaf 6 jaar gehoord. De voogd en/of gemachtigde luistert mee vanuit een andere ruimte. Wanneer zij jonger zijn dan 12 jaar dan gebeurt dit in een kindvriendelijk ingerichte ruimte door IND-medewerkers die er voor zijn getraind. In principe zit bij een gesprek met een alleenstaande minderjarige ouder dan 12 de voogd en/of de gemachtigde erbij. Als de alleenstaande minderjarige niet in aanmerking komt voor een asielvergunning, dan bekijkt de IND of hij of zij een speciale vergunning kan krijgen voor minderjarigen die buiten hun schuld niet kunnen vertrekken uit Nederland. Om in aanmerking te komen voor deze vergunning moet de alleenstaande minderjarige op de datum van de eerste asielaanvraag jonger zijn dan 15 jaar, niet voor zichzelf kunnen zorgen, geen opvang hebben in het land van herkomst of een ander land, en meegewerkt hebben aan alle activiteiten van de Nederlandse overheid om vertrek mogelijk te maken. Verder hebben (alleenstaande) minderjarigen gedurende hun minderjarigheid recht op opvang, zorg en onderwijs, ook als zij zijn uitgeprocedeed.

Belangen van het kind in de Verdragen

Zoals hierboven aangegeven onder het kopje mondiale en Europese kaders is bij een beslissing waarbij minderjarigen zijn betrokken ook het IVRK van belang, en in het bijzonder artikel 3 lid 1:

Artikel 3

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.⁴⁴

Daarnaast zijn in dit kader van belang:

Artikel 9

1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.

Artikel 10

In overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, worden aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijke aanvraag geen nadelige gevolgen heeft voor de aanvragers en hun familieleden.

Ook verdient vermelding het gestelde in artikel 2 lid 2 van het IVRK. Kortweg gezegd: kinderen mogen niet worden gestraft voor de activiteiten van hun ouders. Dat kan ook in asielzaken betekenen dat het kinderen niet apart mag worden aangerekend als ouders bewust zoveel mogelijk tijdrekken.

Het beginsel van de 'best interests of the child' staat ook verwoord in artikel 24 van het EU Grondrechtenhandvest.⁴⁵

In de praktijk van het vreemdelingenrecht betekent dit dat in situaties dat sprake is van minderjarige vreemdelingen een beslissing op een asielaanvraag of een reguliere aanvraag er altijd blijk van moet geven dat de belangen van het kind uitdrukkelijk zijn meegewogen.⁴⁶ Het betekent niet dat de belangen van het kind altijd

⁴⁴ Zie over artikel 3 : UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14.

Het Committee geeft aan dat sprake is van drievoudig concept:

(a) A substantive right: The right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration when different interests are being considered in order to reach a decision on the issue at stake, and the guarantee that this right will be implemented whenever a decision is to be made concerning a child, a group of identified or unidentified children or children in general. Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court.

(b) A fundamental, interpretative legal principle: If a legal provision is open to more than one interpretation, the interpretation which most effectively serves the child's best interests should be chosen. The rights enshrined in the Convention and its Optional Protocols provide the framework for interpretation.

(c) A rule of procedure: Whenever a decision is to be made that will affect a specific child, an identified group of children or children in general, the decision-making process must include an evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision on the child or children concerned. Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a decision must show that the right has been explicitly taken into account. In this regard, States parties shall explain how the right has been respected in the decision, that is, what has been considered to be in the child's best interests; what criteria it is based on; and how the child's interests have been weighed against other considerations, be they broad issues of policy or individual cases.

⁴⁵ Zie in dit verband: European Asylum Support Office (EASO): *Practical Guide on the best interests of the child in asylum procedures*, 2019. Daarin staan allerlei nuttige zaken waaronder over vulnerability and risk indicators for children.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld het arrest van de Grote Kamer van het EHRM van 3 oktober 2014 in de zaak *Jeunesse tegen Nederland*: '(...) 109. Where children are involved, their best interests must be taken into account (...). On this particular point, the Court reiterates that there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests are of paramount importance (...). Whilst alone they cannot be decisive, such interests certainly must be afforded significant weight. Accordingly, national decision-making bodies should, in principle, advert to and assess evidence in respect of the practicality, feasibility and proportionality of any removal of a non-national parent in order to give effective protection and sufficient weight to the best interests of the children directly affected by it.

de doorslag moeten geven. Andere belangen, waaronder dat van een terughoudend migratiebeleid kunnen zwaarder wegen. Maar er moet wel sprake zijn van een ('fair balance'). Duidelijk is dat naarmate de tijd verstrijkt dat een minderjarige vreemdeling zonder verblijfsrecht in Nederland is, het risico op ontwikkelingsschade bij uitzetting ernstiger kan worden⁴⁷ en daarmee ook het belang van de minderjarige zwaarder zal wegen.

Vermelding verdient nog dat op 19 september 2016 door de leden Voortman en Kuiken een voorstel van wet is ingediend tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met het verankeren van het belang van het kind.⁴⁸ De behandeling is nog niet voltooid.

3.9. Sturing op de migratieketen

Voor het functioneren van de IND, de DT&V en het COA is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid politiek verantwoordelijk. Hij gaat tevens over de centra van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) waar de vreemdelingenbewaring en de grensdetentie zijn ondergebracht. De staatssecretaris is daarnaast gezagsdrager voor zowel de grensbewakingstaken van de Koninklijke Marechaussee (KMar) als voor de taken van de politie die voortvloeien uit de Vreemdelingenwet. Het COA is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO), dat voor bijna 100% gefinancierd wordt op basis van kostprijzen. De DT&V is een departementale dienst en wordt gefinancierd op basis van te verwachten input. De IND is een agentschap, waarvoor de financiering vooral gebaseerd is op de kostprijzen, ofwel PxQ (prijs x hoeveelheid). Daarnaast krijgt de IND een lumpsum bedrag voor met name de bedrijfsvoering en heeft het inkomsten uit leges.

De directeur-generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid ondersteunt de staatssecretaris en is de ambtelijk opdrachtgever van het COA, de IND en de DT&V. Binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid is in april 2017 het sturingsmodel eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer doorgevoerd ten aanzien van de taakorganisaties. De rol van eigenaar (sturing op bedrijfsvoering) werd vanaf dat moment door de secretaris-generaal overgenomen van de directeur-generaal Migratie. De rol van de opdrachtgever is om jaarlijks opdracht te verstrekken voor de te leveren prestaties en de bijbehorende financiën beschikbaar te stellen. Zo staat in de opdrachtbrief aan de IND vermeld wat de normtijden zijn voor het doorlopen van de procedures van asielaanvragen en wordt aangegeven waaraan prioriteit moet worden gegeven, zoals bijvoorbeeld aan de afwikkeling van asielaanvragen van migranten die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst. De eigenaar stelt de prioriteiten voor de bedrijfsvoering.

Topberaad Migratie

Het afstemmingsorgaan voor de migratieketen is het zogeheten Topberaad Migratie onder voorzitterschap van de directeur-generaal Migratie. Het Topberaad Migratie stelt zich ten doel de coördinatie tussen ketenpartners te bevorderen om de integraliteit van de keten en de ketendoelen te realiseren. Onder het Topberaad functioneren de deelberaden Asiel, Regulier, Toegang en Toezicht en Keteninformatisering. In het Topberaad Migratie zijn de belangrijkste partijen vertegenwoordigd: de Migratie; de bestuursvoorzitter van het COA; de directeur Consulaire Zaken en Migratiebeleid (ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)); de hoofddirecteur Uitvoering van DJI; de algemeen directeur van DT&V; de hoofddirecteur van IND; de Commandant van de Kmar; de portefeuillehouder Vreemdelingenzaken en migratiecriminaliteit van de politie; de portefeuillehouder van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr); de directeur Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS); de directeuren Migratiebeleid en Ketensturing van het directoraat-generaal Migratie. Op basis van de agenda kunnen andere partijen aansluiten bij het Topberaad, waaronder de IOM, de Raad voor Rechtsbijstand en Vluchtelingenwerk.

⁴⁷ Zie ook: Erik Scherder, Carla van Os, Elianne Zijlstra, Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen, een multidisciplinaire wetenschappelijke onderbouwing, december 2018.

⁴⁸ Kamerstuk, 34541 nr.6.



Infographic 3.9: Actoren in de migratieketen. Bron: ministerie van Justitie en Veiligheid.

3.10. Actuele Europese ontwikkelingen

Zoals gememoreerd is de Europese dimensie een belangrijk onderdeel van het Nederlandse asielrecht. Binnen de Europese Unie wordt sinds 2016 gesproken over plannen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) te hervormen. Het doel van deze hervorming is om een efficiënt, eerlijk en humaan asielbeleid in alle Europese landen te hebben, dat zowel in normale als drukke migratieperioden goed functioneert. Hiertoe worden de Europese asielverordeningen en richtlijnen, zoals de Dublinverordening, de Procedurerichtlijn en de Terugkeerrichtlijn, aangepast. Over de aanpassingen is nog geen overeenstemming bereikt tussen de Europese landen en het Europees Parlement. De positie en inzet van het kabinet op deze voorstellen zijn terug te vinden in het paper *'A renewed European Agenda on Migration'*. De speerpunten van het kabinet zijn onder meer verruiming van de mogelijkheden om vreemdelingenbewaring te kunnen opleggen, toevoeging van de mogelijkheid om een vreemdeling over te dragen aan een ander land dan het land van herkomst of doorreis. Ook zet het kabinet in op de mogelijkheid om vreemdelingenbewaring voor minderjarige asielzoekers toe te passen voor een periode langer dan twee weken.

Onderdeel van het paper zijn ook de verdere maatregelen die het kabinet in EU-verband voorstaat om het vertrek te bevorderen. Die maatregelen behelzen onder meer harmonisatie van terugkeerprogramma's bij vrijwillig vertrek, informatiedeling over de migrant tussen de lidstaten, verhoging van de (terugkeer) capaciteit van het Europese Grens- en Kustwachtagentschap, minimalisering van de mogelijkheid voor de migrant om kort voor een ingeplande uitzetting een nieuwe (asiel)procedure te starten en een strategische benadering die als doel heeft om landen van herkomst te bewegen beter mee te werken aan gedwongen vertrek. Bij dit laatste wordt het principe van *'more for more'* en *'less for less'* als uitgangspunt gehanteerd. Dit houdt in dat zowel positieve (*'more for more'*) als negatieve (*'less for less'*) prikkels worden aangewend om herkomstlanden te bewegen tot het terugnemen van hun eigen onderdanen.⁴⁹

⁴⁹ Zie in dit verband ook de Kamerbrief van 29 maart 2018 over de Integrale migratieagenda, 19 637 nr. 23 75.

4 Resultaten van het nader onderzoek door de commissie

4.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken beschreef de commissie de hoofdlijnen van vijftientig jaar Nederlands vreemdelingenbeleid inclusief een beschouwing van de belangrijkste adviezen en literatuur, en hoe dat leidde tot de huidige situatie. Van de eerdere adviezen en literatuur heeft de commissie dankbaar gebruik gemaakt. Belangrijke inzichten die daaruit naar voren komen zijn:

- Migratie is een complex fenomeen dat zich lastig laat voorspellen. Mensen vluchten en vragen asiel aan om een veelheid aan redenen. Belangrijke redenen liggen in de situatie in het land van herkomst (push-factoren) en in individuele, persoonlijke omstandigheden. Dat geldt ook voor de motivatie van asielzoekers om (weer) terug te keren, waarbij aspecten spelen als angst en toekomstperspectieven, in het bijzonder voor de kinderen. Op veel van de overwegingen van asielzoekers, ‘de menselijke factor’, heeft de overheid weinig tot geen invloed. Waar de overheid wel invloed op heeft, zijn primair de (ervaren) rechtvaardigheid van de behandeling in de asielprocedure, het ‘met opgeheven hoofd’ kunnen terugkeren naar het land van herkomst en het niet voeden van de hoop op alsnog een verblijfsvergunning door het instellen van begunstigende regelingen, zoals het Generaal Pardon en de Regeling langdurig verblijvende kinderen. Zolang er eens in de zoveel jaar een pardonregeling tot stand komt voor uitgeprocedeerde asielzoekers, zullen zij die nog niet zo ‘fortuinlijk’ zijn, niet willen geloven dat de uitzondering niet voor hen geldt.
- Opeenvolgende kabinetten werkten hard aan het verkorten van de procedures in asielzaken, het tegengaan van ‘stapelen’ van procedures, en het verhogen van de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Deze maatregelen voorkwamen echter niet dat vreemdelingen zonder verblijfsvergunning vaak langere tijd in Nederland verblijven.
- Wie vrijwillig wil vertrekken kan dat nagenoeg altijd. Bijna alle landen van herkomst werken mee aan een vrijwillig vertrek. Voor het realiseren van een vertrek is de Nederlandse overheid echter afhankelijk van de medewerking van de vreemdeling voor het vaststellen van zijn nationaliteit en identiteit en voor het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten, en als deze niet zelfstandig vertrekt, van het land van herkomst aan gedwongen vertrek. Een aantal landen werkt niet of nauwelijks mee aan gedwongen vertrek. Deze landen ertoe te bewegen wel mee te werken, vraagt nationaal om een kabinetbrede aanpak en sterke politieke wil, alsook om een gecoördineerde Europese aanpak.

In dit hoofdstuk bouwt de commissie voort op haar analyse van de thematiek van vreemdelingen die vele jaren in Nederland zijn zonder bestendig verblijfsrecht. De analyse is gestoeld op een cijfermatig onderzoek, een aselect dossieronderzoek, een Europees vergelijkend onderzoek, en vooral ook op gesprekken die de commissie voerde met betrokkenen uit verschillende disciplines. De belangrijkste bevindingen die de commissie aan de analyse ontleent, zijn:

- Voor een snelle beslissing op asielverzoeken is geen wetswijziging nodig. De opzet van de huidige asielprocedure biedt de IND de mogelijkheid om tot snelle besluitvorming te komen. De procedure is hiervoor met voldoende waarborgen omkleed. Dit geldt zowel voor eerste asielverzoeken (achtdaagse-procedure) als voor tweede en volgende (herhaalde) asielverzoeken (eendagstoets).
- In de praktijk duurt het echter langer dan acht dagen respectievelijk één dag voordat de IND een beslissing neemt op een asielverzoek. Dit komt door de wachttijd die in die zaken voorafgaat aan de start van de achtdaagse-procedure en de eendagstoets. Deze wachttijden zijn al enige tijd lang. De achtdaagse-procedure en de eendagstoets verliezen daardoor hun betekenis. Ook het verhaal dat het niet ‘loont’ om een tweede of volgende aanvraag in te dienen vervalt hiermee.
- In complexe asielzaken die niet in de achtdaagse-procedure of eendagstoets kunnen worden afgehandeld omdat nader onderzoek nodig is, neemt de IND niet standaard direct na ontvangst van de onderzoeksresultaten een beslissing op het asielverzoek. Dit zorgt voor ‘hangtijden’ van dossiers en een oplopende duur van deze procedures.
- Een belangrijke oorzaak van de oplopende wacht- en hangtijden is een capaciteitstekort bij de IND. De financiering en capaciteit van de IND zijn gebaseerd op de te verwachte asielinstroom. Dit is kwetsbaar omdat zoals ook recent is gebleken de daadwerkelijke instroom ineens kan toenemen en de samenstelling kan veranderen. De wachttijden lopen verder op doordat de IND voorrang geeft aan ‘Dublin-zaken’ en aan asielzoekers uit veilige landen.

- De overheid(organisaties) stuurt/sturen te weinig en niet zichtbaar op het snel en tijdig beslissen in alle asielzaken (zowel eerste als volgende asielverzoeken). De hiervoor benodigde cijfermatige informatie is onvoldoende beschikbaar, bijvoorbeeld over de duur van wachttijden en individuele zaken die langer duren dan de wettelijke beslistermijn. Dit geldt ook voor de (hoger) beroepsprocedures. Dit is een te verbeteren aspect in de uitvoering van het asielbeleid, terwijl snelle procedures toch al geruime tijd een belangrijke politieke wens zijn.
- De eerder genoemde ‘menselijke factor’ evenals culturele aspecten spelen een belangrijke rol in het gedrag van asielzoekers in de verschillende fases van de asielpcedure en daarna. Hiermee rekening houden biedt vaak meer perspectief dan het verder sleutelen aan wetgeving.
- Het aantal ‘uitgeprocedeerde’ vreemdelingen dat langdurig in Nederland verblijft, vormt een relatief klein deel van het totale aantal asielzoekers. Ruim 90 procent van degenen die nog in beeld zijn bij de IND en/of de DT&V, zit korter dan drie jaar in de asielpvang. Echt langdurig verblijf, van meer dan vijf jaar, is geconcentreerd bij een kleine groep, complexe, weerbarstige zaken.⁵⁰ In deze zaken is regelmatig ook het belang van kinderen aan de orde. Kinderen zijn beeldbepalend in de publieke opinie. Dit vertekent het algemene beeld. Deze kleine groep dient vaak een tweede of vervolgaanvraag in, die relatief vaak wordt gehonoreerd.
- Zeven à acht op de tien asielzoekers krijgt ook na (hoger) beroep uiteindelijk geen verblijfsvergunning; zij moeten Nederland dus verlaten. Maar, slechts weinigen vertrekken daadwerkelijk aantoonbaar uit eigen beweging terwijl gedwongen vertrek ook lang niet altijd lukt. De vreemdeling heeft hier een eigen verantwoordelijkheid. Aantoonbaar vertrek is een sluitstuk van effectief en rechtvaardig asielbeleid. De mogelijkheid van gedwongen vertrek is een noodzakelijke stok-achter-de-deur.
- Wanneer vreemdelingen op lokaal niveau via maatschappelijke organisaties, kerk, scholen, sportactiviteiten en dergelijke bekend raken met de plaatselijke bewoners komt er, naarmate de tijd verstrijkt, vaak ook een punt waarbij die mensen en organisaties zich actief gaan inzetten om op te komen voor de belangen van ‘hun’ vreemdelingen.
- De politiek en maatschappelijke organisaties zijn dankzij de invloed van met name (sociale) media meer dan vroeger in staat om individuele zaken op de agenda te krijgen, een gezicht te geven en het debat erover te beïnvloeden.

Hieronder volgen de analyse van de commissie en de daaraan ontleende inzichten, gegroepeerd naar de drie thema’s waarover de commissie om advies is gevraagd, te weten (a) de inrichting en looptijd van de asielpcedure, (b) de inrichting en looptijd van tweede en vervolprocedures, en (c) de vertrekmogelijkheden- en belemmeringen voor vreemdelingen van wie het toelatingsverzoek is afgewezen en die de wettelijke plicht hebben om Nederland te verlaten, met daarbij bijzondere aandacht voor kinderen.

4.2. Toelichting nader onderzoek van de commissie

I. Cijfermatig onderzoek

Halfjaarlijks krijgt de Tweede Kamer een Rapportage Vreemdelingenketen. Deze rapportage bevat zowel cijfermatige informatie over de uitvoering van het reguliere vreemdelingenbeleid als over het asielbeleid. Zoals hieronder blijkt heeft de commissie voor haar onderzoek gebruikgemaakt van deze gegevens. De commissie stelt vast dat deze rapportages onvoldoende gegevens bevatten over norm-, wacht- hang- en doorlooptijden, over resultaten van (hoger) beroeps-, herhaalde en volgende procedures, alsmede over de resultaten van gedwongen en vrijwillig vertrek. De commissie heeft het directoraat-generaal Migratie van het ministerie van Justitie en Veiligheid verzocht aanvullende gegevens te verstrekken en nieuw, aanvullend en verdiepend cijfermatig onderzoek te doen. In bijlage C zijn deze opgenomen:

⁵⁰ Hierbij de kanttekening dat over de omvang van de groep die buiten het zicht van de IND en de DT&V in Nederland verblijft geen harde cijfers bekend zijn.

- een cohortstudie, zowel nader gespecificeerd naar fasen in de asielpcedure als naar herkomst van asielzoekers,
- een analyse van vertrek en terugkeer inclusief de relatie tussen herkomst en gedrag in procedures,
- een ‘waterval-analyse’ van twee jaar van (hoger) beroep en herhaalde aanvragen,
- een beschrijving van profielkenmerken van de gezinslocaties.

I. Interviews met bij het asielbeleid en de asielpraktijk betrokkenen en deskundigen

De commissie heeft een aantal werkbezoeken afgelegd en gesproken met medewerkers van de betrokken diensten: politie (AVIM) Kmar, gemeenten, IND, COA en DT&V. Tijdens deze werkbezoeken is ook gesproken met medewerkers van andere organisaties die op de desbetreffende locatie actief zijn, zoals VluchtelingenWerk Nederland en de Raad voor Rechtsbijstand. De commissie heeft ook buiten deze werkbezoeken gesproken met deskundigen uit de wetenschap (universiteiten), representanten van nationale en internationale maatschappelijke organisaties, advocatuur en rechtspraak, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Raad van Kerken, gemeenten, en jongvolwassenen die als kind de asielpcedure hebben doorlopen.

Deze gesprekken waren informeel en vertrouwelijk en in het bijzonder bedoeld om de commissie meer inzicht te geven in wat zich in en rond de dagelijkse vreemdelingenpraktijk afspeelt. Bovendien kon de commissie zo een beeld krijgen van wat bij deze ervaringsdeskundigen aan wensen en ideeën leeft. Van de soms openhartige gesprekken zijn geen verslagen gemaakt. De gesprekspartners worden ook niet afzonderlijk genoemd. De contacten waren evenwel van onschatbare waarde voor de commissie. Zij gaven niet alleen inzicht in wat er in de praktijk speelt, maar boden ook aanwijzingen voor nader onderzoek. Voorts waren ze nuttig om de bevindingen van de commissie te verifiëren of te falsifiëren.

De commissie heeft hierna een groot aantal van hen uitgenodigd voor een formeel gesprek. Formeel in de zin dat hiervan verslagen zijn gemaakt, die ter goedkeuring zijn voorgelegd en dat uit deze gesprekken met instemming gebruik kon worden gemaakt voor dit rapport in het algemeen en onderhavig deel van dit hoofdstuk in het bijzonder. In bijlage H is een overzicht gemaakt van degenen met wie een dergelijk formeel gesprek is gevoerd.

II. Aselect dossieronderzoek

De commissie heeft twintig aselect gekozen dossiers van gezinnen doorgenomen, die meer dan vijf jaar zonder verblijfsvergunning in Nederland hebben verbleven. De commissie heeft deze dossiers vervolgens met de IND en de DT&V besproken. Dat ging over de (tijdigheid van de) acties die beide diensten hebben uitgevoerd toen de betrokkenen in de asielpcedure zaten en over de fase waarin zij – uitgeprocedeerd – verplicht waren om het land te verlaten. Dit deel van het onderzoek mag niet als bijlage worden opgenomen, omdat de dossiers informatie bevatten die herleidbaar is naar personen. In bijlage F is als voorbeeld een geanonimiseerde tijdbalk opgenomen van één van die dossiers.

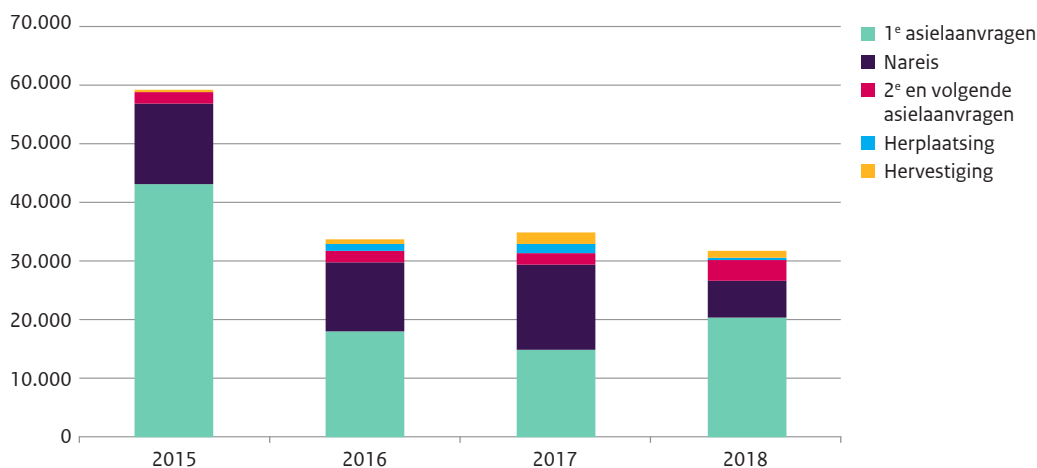
III. Europees vergelijkend onderzoek

Om een indruk te krijgen van de werking van het Nederlandse terugkeerbeleid heeft de commissie een rechtsvergelijkend onderzoek laten uitvoeren door de Universiteit van Maastricht samen met de Erasmus Universiteit Rotterdam. In het onderzoek zijn de Nederlandse vertrekcijfers vergeleken met de vertrekresultaten van elf Europese landen. Verder zijn de vertrekbelemmeringen voor de vreemdeling in kaart gebracht als ook de maatregelen die de elf landen hebben genomen om de effectiviteit van vertrek te bevorderen. Gekeken is ook naar het maatschappelijk draagvlak voor gedwongen vertrek. Dit rapport is in bijlage D opgenomen.

4.3. Bevindingen eerste asielprocedure: inrichting en doorlooptijd

4.3.1. Aantal asielzoekers

Figuur 4.3.1. Aantal ingediende asielverzoeken in de periode 2015 tot 2018



Bovenstaande figuur toont het aantal in Nederland ingediende asielverzoeken in de periode 2015 tot 2018. De figuur laat zien dat het aantal ingediende asielaanvragen aanzienlijk fluctueert. Kwamen er in 2015 nog circa 60.000 asielzoekers naar Nederland, in 2018 daalde dit naar circa 32.000. Dit betreft zowel eerste aanvragen (inclusief geboorten) als tweede en volgende asielaanvragen. Nagereisde gezinsleden van statushouders zijn in deze aantallen meegeteld. Ook de asielzoekers die in het kader van de EU-herplaatsingsafspraken vanuit Griekenland en Italië naar Nederland zijn overgebracht, zijn in deze cijfers verwerkt.⁵¹ Dat geldt ook voor de vluchtelingen die in het kader van UNHCR-hervestigingsmissies naar Nederland zijn overgebracht.⁵² Als alleen wordt gekeken naar de asielzoekers die in Nederland hun eerste aanvraag deden, dan zien de cijfers er als volgt uit: ongeveer 43.000 in 2015, ongeveer 18.000 in 2016, ongeveer 15.000 in 2017 en ongeveer 20.000 in 2018.

4.3.2. Inwilligingspercentage eerste asielaanvragen 2017 en 2018

Tabel 4.3.2. Inwilligingspercentage eerste asielaanvragen 2017 en 2018

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Totaal beslissingen	Inwilligingspercentage
2017	6.000	12.560	650	19.220	31%
2018	3.170	11.090	710	14.970	21%

Deze tabel toont het aantal door de IND in 2017 en 2018 afgehandelde eerste asielaanvragen, uitgesplitst naar het aantal inwilligingen en het aantal afwijzingen.⁵³ Het inwilligingspercentage van de in 2017 afgewikkelde zaken lag op 31%, en dat van 2018 op 21%.

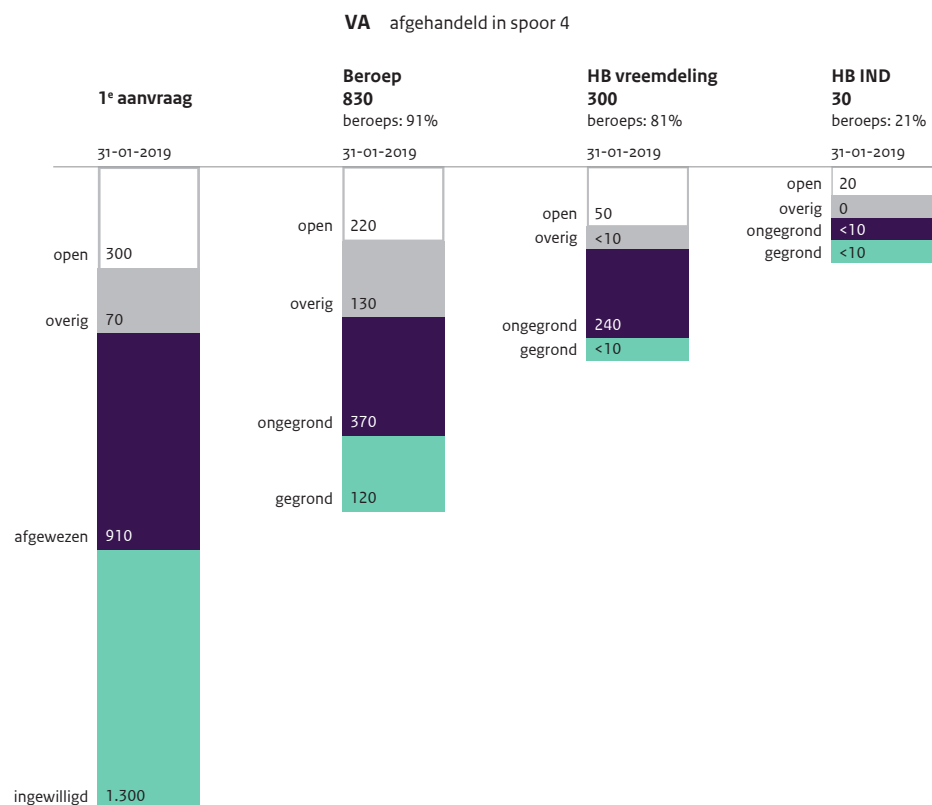
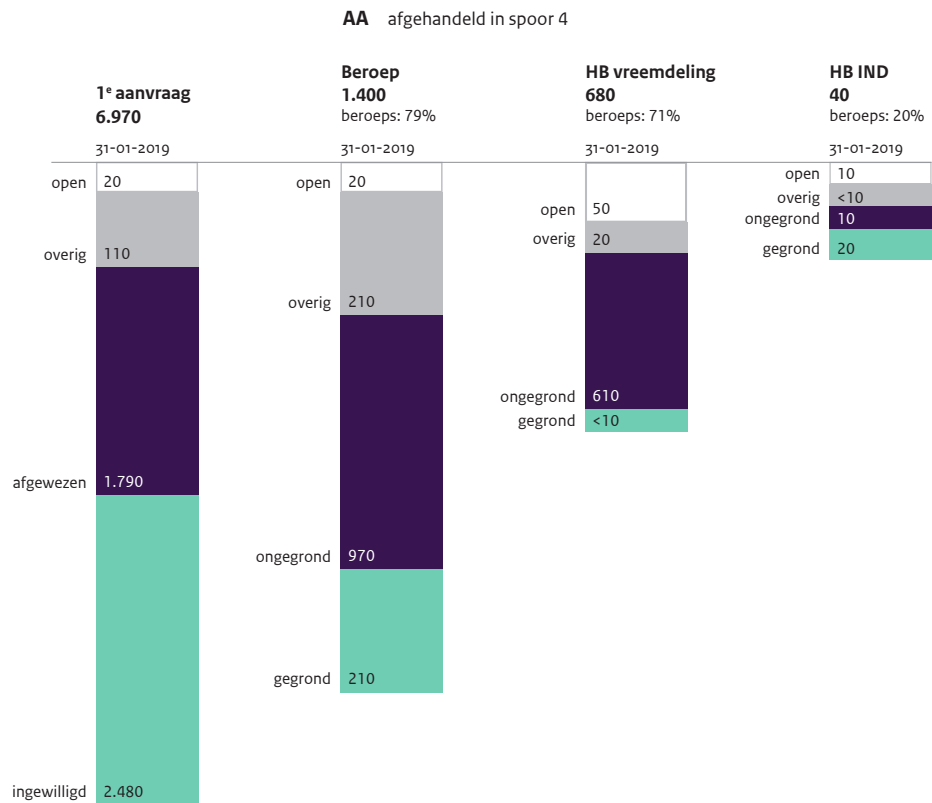
⁵¹ In september 2015 heeft de Raad van de Europese Unie besloten om Griekenland en Italië te ontlasten door mensen te herplaatsen naar andere lidstaten in de Europese Unie gedurende een periode van twee jaar. In april 2018 zijn de laatste personen via herplaatsing naar Nederland overgebracht. De looptijd van dit project is inmiddels verstreken, waardoor deze anno 2019 niet langer van toepassing is.

⁵² In de Rapportage Vreemdelingenketen rapporteert de staatsecretaris van Justitie en Veiligheid (halfjaarlijks) over de omvang van de asielinstroom.

⁵³ Bron: Rapportage Vreemdelingenketen periode januari-december 2018.

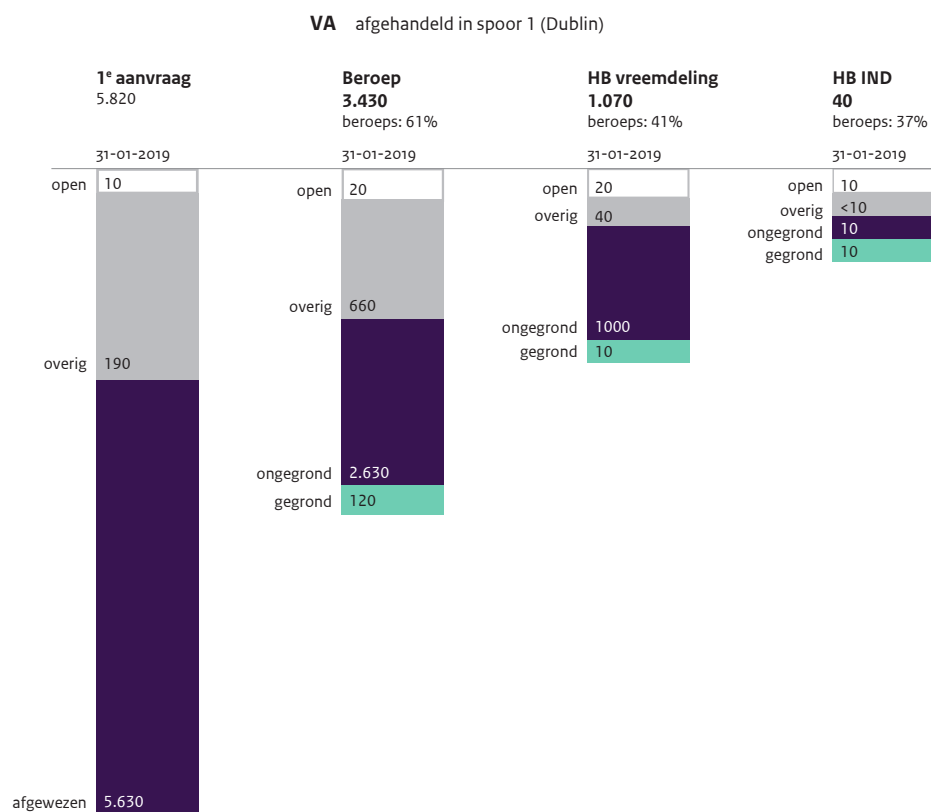
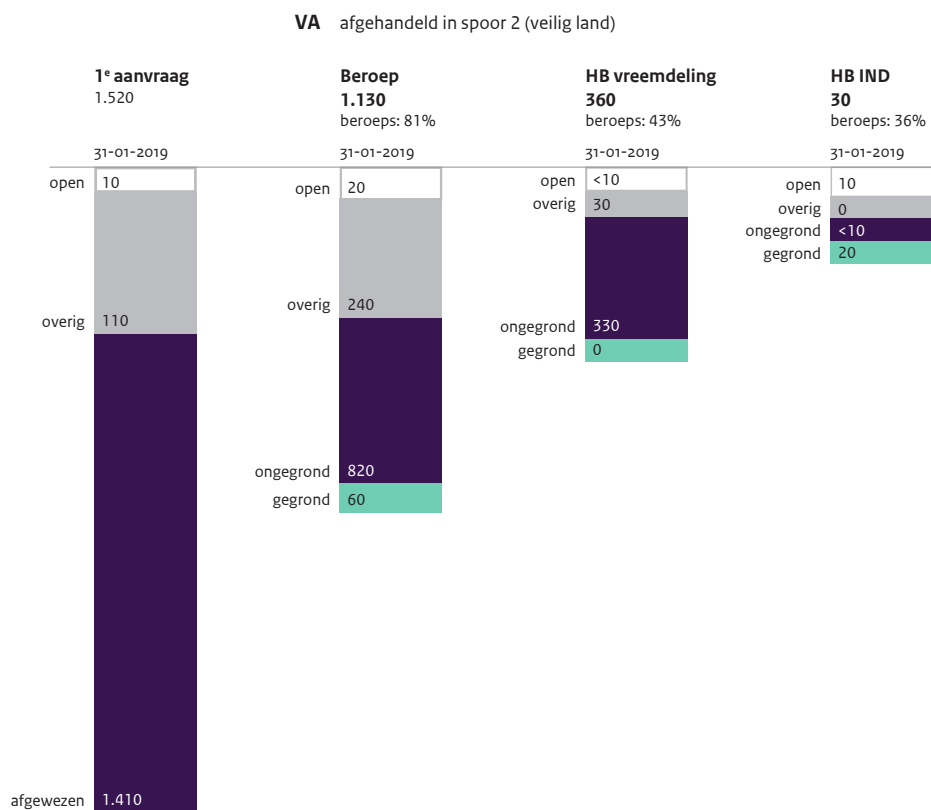
4.3.3. Verloop afhandeling eerste asielaanvragen ingediend in 2017

Figuur 4.3.3.A Verloop afhandeling eerste asielaanvragen ingediend in 2017



4.3.3. Verloop afhandeling eerste asielaanvragen ingediend in 2017

Figuur 4.3.3. B Verloop afhandeling eerste asielaanvragen ingediend in 2017



In bovenstaande figuren worden, per behandelingspoor, de procedurele uitkomsten weergegeven voor de in 2017 ingediende eerste asielverzoeken. Het inwilligingspercentage van de eerste beslissingen van de IND op de in 2017 ingediende asielverzoeken bedraagt ongeveer 26%. Zonder de 'Dublin-zaken' en de aanvragen van personen uit veilige landen ligt dit op ongeveer 54%. Het aantal zaken dat van de (achtdaagse) Algemene Asielprocedure naar de Verlengde Asielprocedure werd doorgestuurd was in 2017 ongeveer 36%. Hiervan wees de IND 35% alsnog af.

Na een afwijzing van zijn asielverzoek gaat de asielzoeker veelal in beroep bij de rechter. Van de asielzoekers die na de Algemene Asielprocedure een nee te horen kregen, deed 79% dat. De rechter verklaart ongeveer 15% van deze beroepen gegrond. In ongeveer 20% van de zaken waarin het beroep gegrond is verklaard gaat de staatssecretaris (de IND) in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In ongeveer de helft van die zaken verklaart de Afdeling dat beroep gegrond. Hierbij past de kanttekening dat een aantal zaken nog in behandeling is.

Van de asielzoeker van wie de aanvraag in de Verlengde Asielprocedure is afgewezen, gaat 91% in beroep. Ook van die beroepszaken verklaart de rechter 15% gegrond. En ook hier gaat de staatssecretaris (de IND) in ongeveer 20% van de zaken in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Van de in 2018 ingediende eerste asielverzoeken stonden nog te veel zaken open om tot een beschrijving van de afhandeling te kunnen komen.

4.3.4. Inrichting van de eerste asielprocedure

De commissie heeft bij de geraadpleegde personen en instanties die beroepshalve met het vreemdelingenrecht van doen hebben, waaronder die uit de rechterlijke macht, de advocatuur en van maatschappelijke organisaties, draagvlak ervaren voor de wijze waarop de Vreemdelingenwet en dus de asielprocedure, op papier, in elkaar zit. Er bestaat een brede consensus dat de procedurele opzet van de huidige asielprocedure de IND de mogelijkheid biedt om tot snelle besluitvorming in asielzaken te komen. Ook menen zij dat er voldoende waarborgen zijn om tot zorgvuldige besluiten te komen.

Tegelijkertijd benadrukten de rechters, vertegenwoordigers van de vreemdelingenadvocatuur, VluchtelingenWerk Nederland en de VNG dat het essentieel is voor een juiste balans dat asieladvocaten vanaf de start van een procedure van een asielzoeker betrokken zijn. In dat licht vinden zij het plan van het kabinet om de rechtsbijstand aan asielzoekers in de beginfase te beperken, bezwaarlijk. Een belangrijke waarborg voor een zorgvuldige asielprocedure zou daardoor wegvallen, menen zij.

De vertegenwoordigers van de vreemdelingenadvocatuur lichtten dit toe door erop te wijzen dat aangezien er in asielprocedures vaak beperkte bewijzen zijn, veel afhangt van de verklaringen van de asielzoeker. In hun ervaring geeft de huidige betrokkenheid van de advocatuur in de procedure de advocaat de mogelijkheid om een vertrouwensrelatie op te bouwen met de asielzoeker en vanuit die vertrouwensrelatie de asielzoeker te wijzen op het belang van de juistheid en volledigheid van zijn verklaringen. Zij voorzien dat vermindering van rechtsbijstand zal leiden tot onvolledige beslissingen in asielzaken en tot gegronde beroepen en herhaalprocedures, omdat onvoorbereide asielzoekers het risico lopen hun vluchtverhaal niet goed te onderbouwen. Of asielzoekers laten uit schaamte of onwetendheid cruciale elementen uit hun verhaal weg. Ook door andere gesprekspartners is de commissie erop gewezen dat het van belang is rekening te houden met de waarschijnlijkheid dat asielzoekers tijdens hun reis naar Nederland vaak al van vele kanten (mensensmokkelaars, reisgenoten) adviezen of zelfs complete scripts hebben gekregen over wat ze na aanmelding wel en niet moeten zeggen tegen de autoriteiten. Wat zij waarschijnlijk niet te horen krijgen is dat liegen kan leiden tot afwijzing van hun asielaanvraag. Het is zowel voor de asielzoeker als voor de IND van belang dat een procedure niet al van meet af aan wordt beïnvloed door verkeerde adviezen. Vanaf het moment van aanmelding dient een asielzoeker correct te worden voorgelicht door iemand op wie hij kan vertrouwen. Daarmee kan ook worden voorkomen dat pas in herhaalde asielaanvragen stukje bij beetje het werkelijke verhaal naar voren komt.

De rechters met wie de commissie sprak uitten gelijksoortige zorgen. Zij schatten in dat met het weghalen van de advocatuur aan de voorkant van de procedure de kwaliteit van de beslissingen van de IND op asielverzoeken achteruit zal gaan. Dit zal volgens hen tot gevolg hebben dat de rechter in de beroepsfase meer informatie moet opvragen, wat kan leiden tot langere doorlooptijden van beroepsprocedures en/of meer gegronde beroepen.

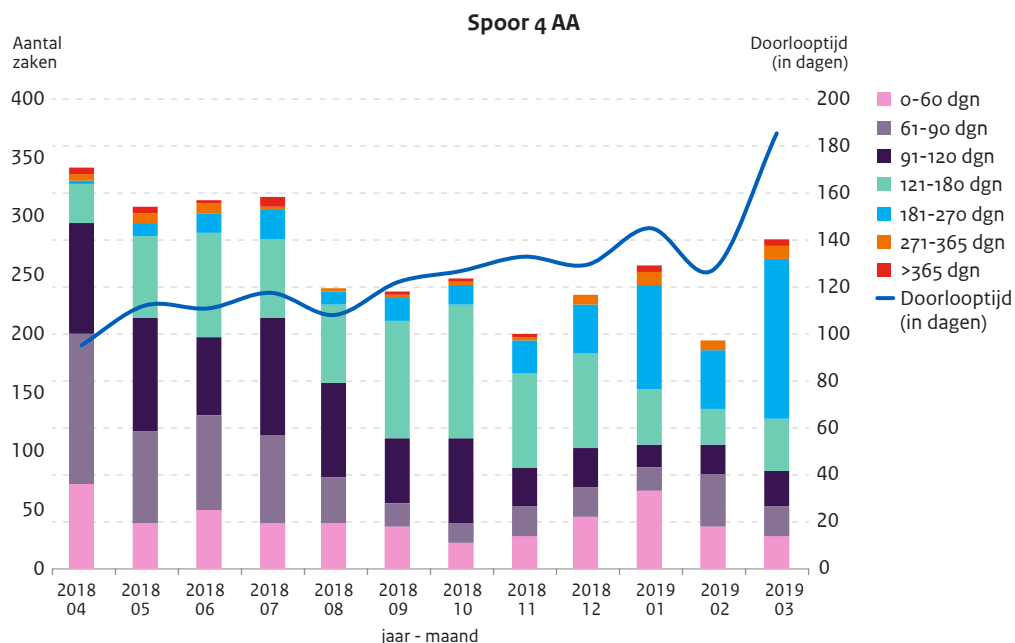
De directeur Migratiebeleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de hoofd directeur van de IND lieten aan de commissie weten dat binnen het Programma flexibilisering Asielketen maatregelen worden verkend om de achtdaagse-procedure flexibeler toe te passen. In de praktijk blijkt dat met één of twee extra dagen deze procedure kan worden afgerond. Maar als de termijn van acht dagen wordt (of dreigt te worden) overschreden, gaat de zaak nu nog de Verlengde Asielprocedure in. Doordat zaken in die Verlengde Asielprocedure op volgorde van binnenkomst worden behandeld (*first in first out* systeem), duurt het allemaal veel langer, terwijl met één of twee dagen extra inzet de zaak afgewikkeld had kunnen zijn. De commissie ziet het voordeel van meer flexibiliteit in de Algemene Asielprocedure, omdat het meer mogelijkheden biedt voor maatwerk, maar die flexibilisering mag geen synoniem zijn voor verdere bureaucratische verfijning. Het kan ook niet zo zijn dat verlenging van de achtdagennorm de nieuwe norm wordt. De kern van het probleem ligt in de wachttijd voor de start van de acht daagse Algemene Asielprocedure en de hangtijd van dossiers die naar de Verlengde Asielprocedure worden doorgestuurd.

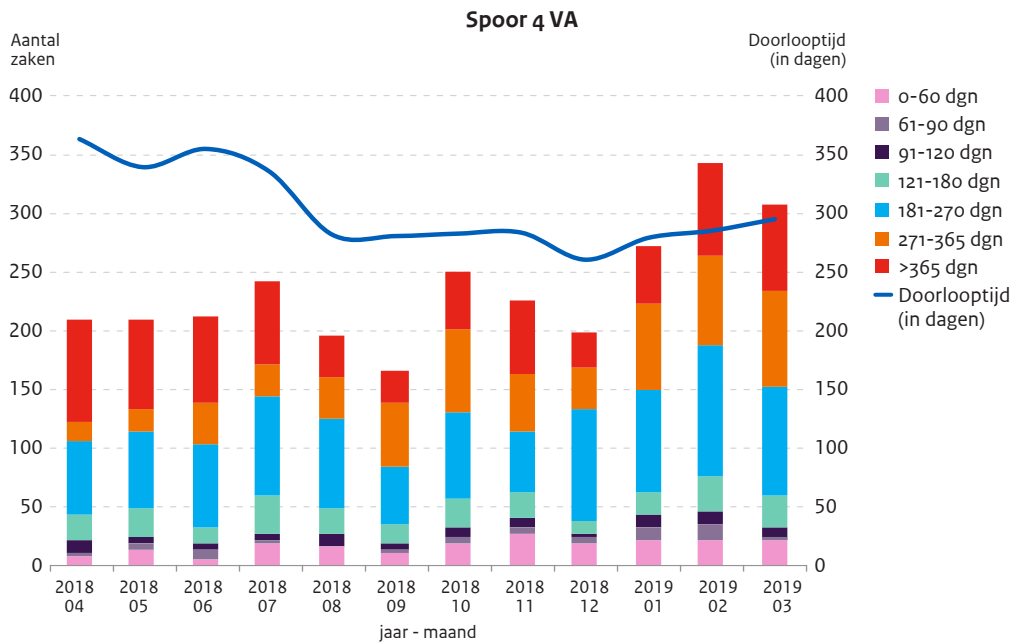
4.3.5. Doorlooptijd van de eerste asielprocedures

Doorlooptijden van asielverzoeken bij de IND

De Rapportage Vreemdelingenketen bevat informatie over de gemiddelde doorlooptijd bij de IND per spoor. In de rapportage van mei 2019 staan de gemiddelde doorlooptijden per spoor van de asielzaken waarop de IND in 2018 een beslissing heeft genomen: 'Dublin-zaken' gemiddeld 14 weken, asielzaken van asielzoekers uit veilige landen gemiddeld 3 weken, asielzaken die in de Algemene Asielprocedure zijn afgehandeld gemiddeld 16 weken en asielzaken die in de Verlengde Asielprocedure zijn afgehandeld gemiddeld 46 weken. Deze gemiddelden bieden geen inzicht in de vraag in hoeveel zaken de doorlooptijden bovengemiddeld waren en evenmin hoe lang die doorlooptijden dan waren. De commissie heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd dit voor haar inzichtelijk te maken voor de zaken die zijn afgehandeld in de Algemene Asielprocedure en de Verlengde Asielprocedure.

Figuur 4.3.5.A Doorlooptijden eerste asielaanvragen van AA, VA



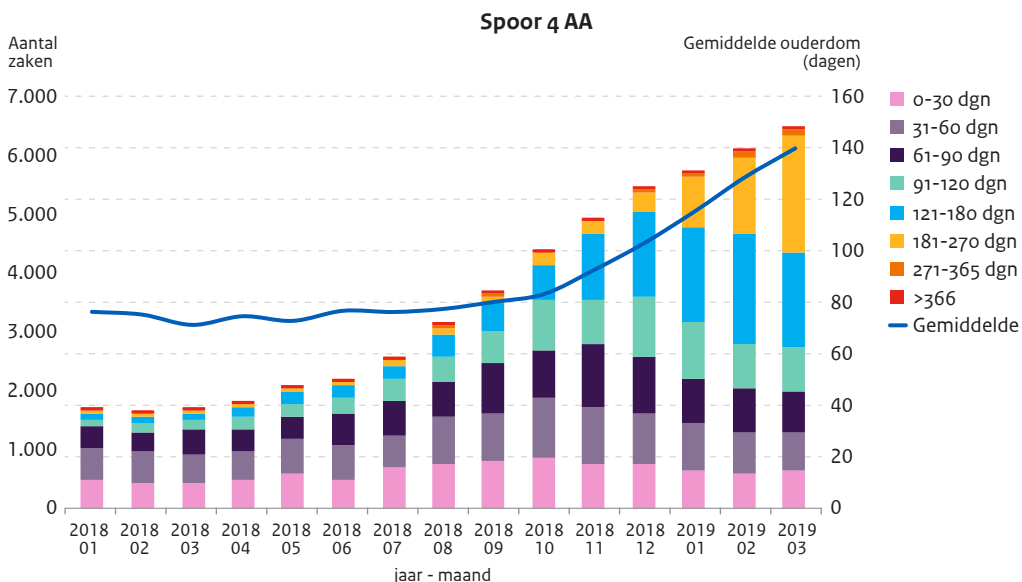


Deze grafieken laten asielzaken zien waarin een beslissing is genomen. Per maand is te zien hoe lang dat gemiddeld heeft geduurd (aantal dagen vanaf het zich aanmelden van de asielzoeker en het ondertekenen van het asielverzoek tot de beslissing van de IND op dat verzoek). Het gaat hier om verzoeken die zijn behandeld in de Algemene Asielprocedure en de Verlengde Asielprocedure. In de Algemene Asielprocedure liep de gemiddelde duur (doorlooptijd) van de behandeling van april 2018 tot maart 2019 op van ongeveer 100 dagen naar bijna 190 dagen. De gemiddelde doorlooptijd van verzoeken die naar de Verlengde Asielprocedure zijn doorgezonden, bedroeg in april 2018 ongeveer 360 dagen en in maart 2019 bijna 300 dagen.

De balken in de bovenstaande grafieken geven vervolgens een nader inzicht in het aantal zaken waar het langer dan zes maanden heeft geduurd voordat de IND een besluit op de aanvraag nam, en het aantal zaken waarin het langer dan één jaar heeft geduurd. In 2018 hebben meer dan 750 asielzoekers langer dan een jaar moeten wachten voordat er een beslissing werd genomen op hun asielaanvraag.

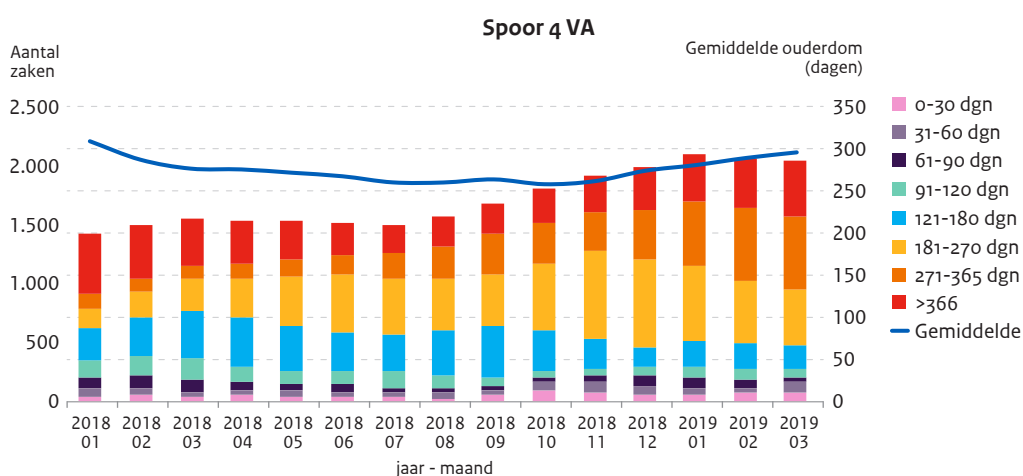
Wachttijden

Figuur 4.3.5.B: Wachttijden eerste asielaanvragen in AA procedure



De eerste grafiek laat de 'ouderdom' van de openstaande procedures in de Algemene Asielprocedure zien. Hier kunnen zaken bij zitten van personen van wie de behandeling van de aanvraag inmiddels is gestart, maar het geeft niettemin een indicatie van de wachttijden voorafgaande aan de start van de achtdaagse procedure. Zoals eerder opgemerkt, registreert de IND de wachttijden niet en kan zij dit ook niet exact genereren uit haar systemen. Op basis van de grafiek concludeert de commissie dat de wachttijd in de loop van 2018 is opgelopen. Waar deze wachttijd begin 2018 gemiddeld rond de 75 dagen lag is dit in maart 2019 gestegen naar gemiddeld 140 dagen. Wat verder opvalt is dat er in maart 2019 ruim 2.000 zaken zijn die al langer dan zes maanden wachten op de start van de achtdaagse procedure.

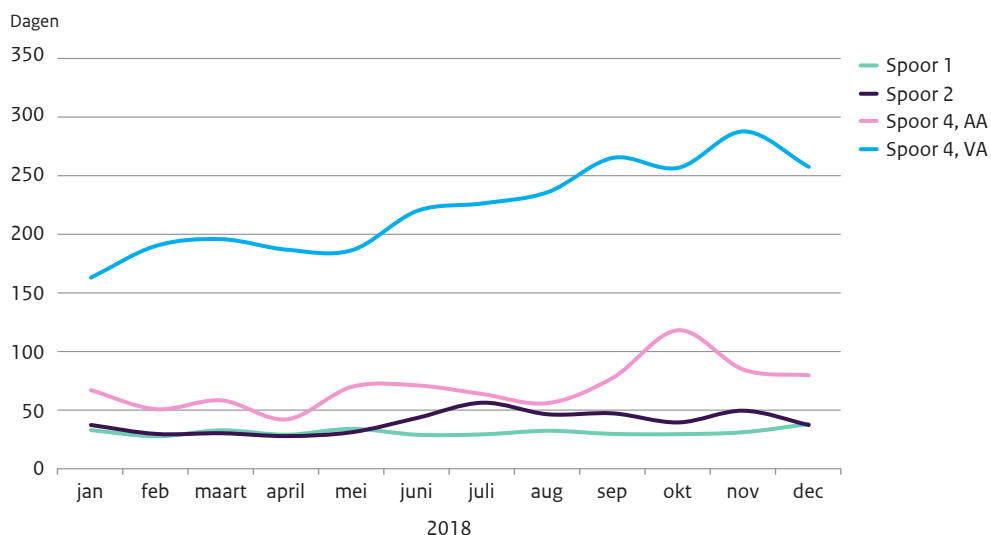
Figuur 4.3.5.C: Wachttijden (hangtijden) eerste asielaanvragen in VA procedure



De tweede grafiek laat de hangtijden zien van zaken die zijn doorgestuurd naar de Verlengde Asielprocedure. Bij die laatste behoort de kanttekening dat niet inzichtelijk is of er een nader onderzoek loopt of niet. Het gros van de zaken in de Verlengde Asielprocedure wacht al langer dan zes maanden op een beslissing op het asielverzoek. Ongeveer 500 zaken wachtten al meer dan een jaar op uitsluitsel over hun asielverzoek.

Doorlooptijden van asielverzoeken bij de rechtbanken

Figuur 4.3.5.D Doorlooptijden van asielverzoeken bij de rechtbanken in 2018



In de grafiek staan de gemiddelde doorlooptijden van beroepsprocedures per maand in 2018. In zaken waarin het asielverzoek in de Algemene Asielprocedure was afgewezen, schommelde de duur van de beroepsprocedure tussen de 117 en 67 dagen. In zaken waarin het asielverzoek in de Verlengde Asielprocedure was afgewezen, was een duidelijke toename zichtbaar in de doorlooptijd van beroepsprocedures. In januari 2018 bedroeg die doorlooptijd 164 dagen, in december was dat 259 dagen. De commissie constateert een toename in de doorlooptijden van het beroep van asielzaken die zijn afgehandeld in de Verlengde Asielprocedure.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn gesprek met de commissie erop gewezen dat de doorlooptijden van vreemdelingrechtelijke beroepsprocedures de afgelopen jaren veel korter zijn geworden. Voor vreemdelingenzaken gelden nu veel kortere termijnen dan voor de overige bestuursrechtzaken. Bij 'gewone' bestuursrechtzaken moet 70% binnen 270 dagen zijn afgedaan en 90% moet binnen een jaar zijn afgerond. In vreemdelingrechtelijke beroepsprocedure kan er nog (zeer beperkt) winst op doorlooptijden worden geboekt door de inzet van tolken en de samenwerking met de advocatuur verder te optimaliseren.

Doorlooptijden van asielverzoeken bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

In haar jaarverslag informeert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder andere over het aantal hoger beroepszaken dat de vreemdelingenkamer heeft behandeld. In 2018 heeft de vreemdelingenkamer ongeveer 6000 zaken afgedaan, waarvan ongeveer 135 zaken met zitting en ongeveer 5.700 zaken zonder zitting.⁵⁴ De gemiddelde doorlooptijd was 12 weken.

Kritiek op de doorlooptijden

Veel gesprekpartners van de commissie uitten kritiek op de doorlooptijden van procedures bij de IND, in het bijzonder de lange wachttijd voordat een zaak behandeld wordt. Dit is niet in het belang van de vreemdeling. De ervaring van verschillende gesprekspartners laat daarnaast zien dat vertrek moeilijker wordt naarmate vreemdelingen langer in Nederland verblijven. Dit blijkt ook uit het verrichte rechtsvergelijkend onderzoek. Daarbij past wel de nuancering dat er niet gesproken kan worden van een algemeen snelheidsprobleem, maar van een snelheidsprobleem bij een deel van de zaken. 'Dublin-zaken' en de asielverzoeken van migranten uit veilige landen van herkomst worden snel behandeld, omdat zij prioriteit krijgen. De lange doorlooptijden van procedures doen zich voor bij de andere asielzaken, die zaken die in de Algemene Asielprocedure en de Verlengde Asielprocedure worden behandeld.

Als oorzaken van de opletende doorlooptijden van asielzaken zoals hierboven geschetst, noemen het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND onder meer de grotere instroom van asielzoekers in 2018 (in totaal circa 5.500 meer dan geprognoseerd) en de gewijzigde samenstelling van de asielinstroom (minder Syriërs, meer verschillende nationaliteiten en minder evident kansrijke aanvragen waardoor de IND langer bezig is met beslissen). Als gevolg van de financieringsstructuur van de IND, die jaarlijks geschiedt op basis van prognoses, beschikte de IND in 2018 en begin 2019 over te weinig personeel om (alle) asielzaken binnen de eigen streeftermijnen alsook binnen de wettelijke termijnen af te doen.

Verder valt het de commissie op dat de gemiddelde doorlooptijden van asielzaken die in de Algemene Asielprocedure zitten fors verschillen van die in de Verlengde Asielprocedure. De vraag dringt zich hier op of dit komt doordat de IND wacht op het deskundigenonderzoek (in de Verlengde Asielprocedure) of dat de dienst niet meteen een beslissing neemt na ontvangst van de onderzoeksresultaten. Zelf zegt de IND ernaar te streven de aanvraag onmiddellijk af te wikkelen na ontvangst van die onderzoeksresultaten. Door een tekort aan medewerkers lukt dat niet altijd. Ook treedt vertraging op als andere zaken voorrang hebben, bijvoorbeeld de 'Dublin-zaken' en aanvragen van asielzoekers uit veilige landen.⁵⁵

⁵⁴ Ongeveer 150 zaken zijn ingetrokken, doorgezonden of vervallen.

⁵⁵ Aanvullend heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND aan de commissie aangegeven dat niet in elke VA-zaak nader 'onderzoek' plaatsvindt, maar dat het vaak ook om bewerkelijke zaken gaat die meer tijd kosten dan beschikbaar is in de AA. Ook capaciteitsproblemen kunnen leiden tot een VA-zending. Bij het plannen van een aanvullend nader gehoor en het beslissen op het dossier is het wachten vooral op de planning daarvan, gelet op de capaciteit. Er wordt dus in veel zaken niet zozeer gewacht op onderzoeksresultaten, maar op het kunnen plannen van verder onderzoek/beslissen door de IND.

De commissie constateert dat de personeelsbezetting van de IND recent veel aandacht heeft gekregen. Hierboven is al kort opgemerkt dat het tekort aan personeel te maken heeft met de omstandigheid dat in 2017 op basis van prognoses uit de zogeheten Meerjaren Productie Prognoses (MPP) besloten werd dat in 2018 aan de IND minder financiën beschikbaar werden gesteld. Dit bleek een misrekening te zijn. De geprognostiseerde instroom van nieuwe asielaanvragen was 15.000, de daadwerkelijke instroom kwam op circa 20.350 uit. Vanwege het PxQ bekostigingssysteem was de IND genoodzaakt afscheid te nemen van een deel van het personeel. De commissie heeft begrepen dat er geen geld beschikbaar was om rekening te houden met een eventuele hogere instroom. De wetenschap dat het veel tijd en moeite zou kosten om personeel waarvan afscheid was genomen weer te vervangen en op te leiden, heeft die keuze niet anders laten uitvallen. De commissie heeft geconstateerd dat de omvang van de IND-werkvoorraad voor 2018 van een dusdanige omvang was dat dit had gerechtvaardigd het personeel, waarvan in 2017 en begin 2018 afscheid werd genomen, op dat moment te behouden. Veel van de huidige problematiek met de doorlooptijden had kunnen worden voorkomen, indien eind 2017 en begin 2018 was afgewacht of de prognose van 15.000 werkelijkheid werd. In de eerste maanden van 2018 bleek dat de prognose naar boven moest worden bijgesteld. Een wijsheid achteraf doet hier geen opgeld, gezien het gegeven dat het 'boventallige' personeel deze werkvoorraad had kunnen wegwerken in afwachting van de daadwerkelijke instroom van asielaanvragen begin 2018.

De commissie heeft begrepen dat het ministerie van Justitie en Veiligheid in overleg met het ministerie van Financiën streeft naar een stabiele, meerjarige financiering van de IND. Deze financiering moet het mogelijk maken dat de IND vrijwel alle asielaanvragen binnen de wettelijke termijnen kan behandelen. De commissie heeft verder begrepen dat er een initiatief is van het ministerie van Justitie en Veiligheid om te komen tot meer capaciteitsdeling tussen de aan het ministerie gelieerde organisaties, bijvoorbeeld in de vorm van een 'flexpool'. Deze gedeelde capaciteit kan ingezet worden op het moment dat zich bij een aan het ministerie van Justitie en Veiligheid gelieerde organisatie een aanzienlijke piekbelasting voordoet. Zo kunnen juristen bijvoorbeeld inspringen bij een piekbelasting bij de IND. Dit zijn positieve ontwikkelingen. De commissie vindt overigens alleen een stabiele financiering van de IND onvoldoende ambitieus. De norm waarop de financiering en de sturing zich moeten richten is dat op het gros van de zaken beduidend sneller dan de uiterlijke (wettelijke) beslistermijn van zes maanden wordt beslist. Het doel van de asielprocedure is immers dat asielzaken snel, binnen de achtdaagse procedure, worden afgewikkeld tenzij tijdrovend nader onderzoek nodig is. Als gefinancierd en gestuurd wordt op het beslissen binnen zes maanden dan verliest deze snelle procedure zijn nut. Hetzelfde geldt voor de afwikkeling van tweede en vervolgpcedures. Ook daar moet naar de opvatting van de commissie niet gefinancierd en gestuurd worden op een beslissen binnen de wettelijke beslistermijn van zes maanden, maar op een nagenoeg direct behandelen van de aanvraag nadat deze is ingediend.

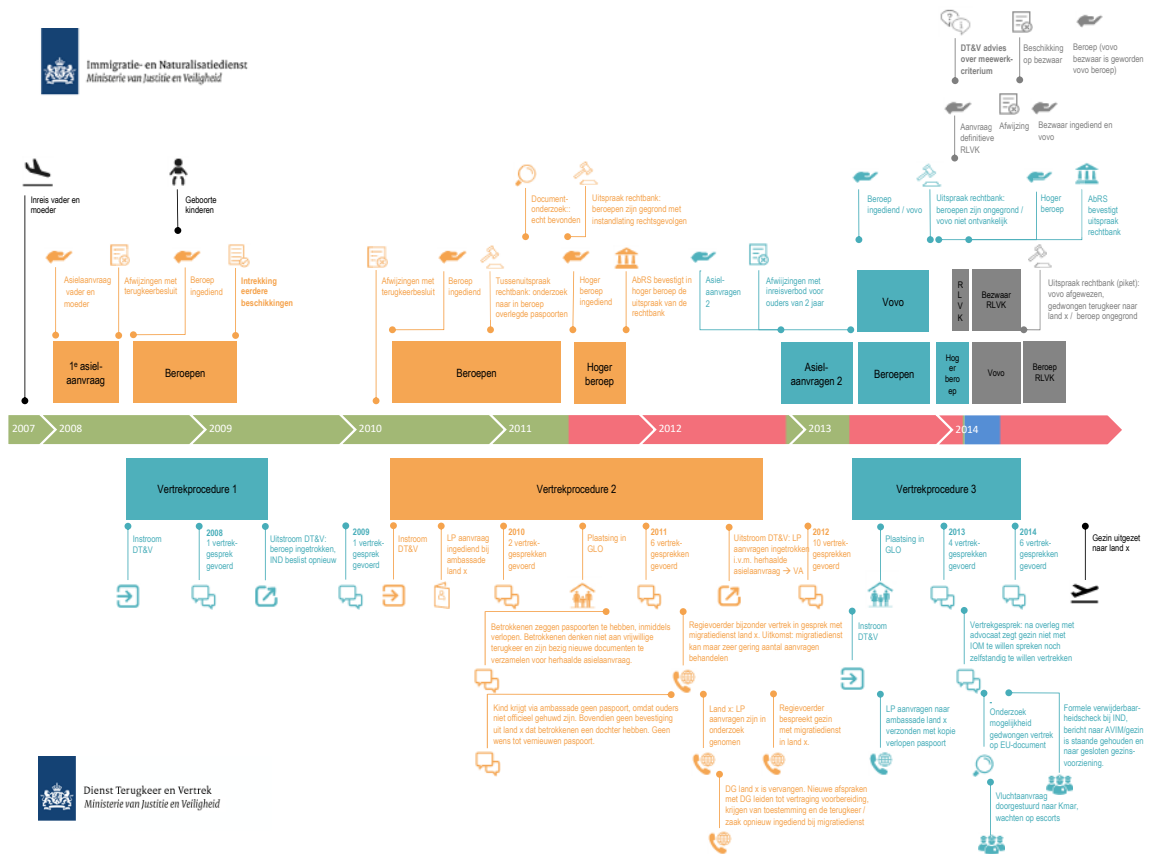
Voor een adequate integrale planning en sturing op de doorlooptijden van de asielaanvragen is een goede informatiepositie cruciaal. Op basis van informatie van de IND is gebleken dat dit in ieder geval in de eerste helft van 2018 in mindere mate het geval was. In die periode bestond onvoldoende zicht op de actuele stand van de doorlooptijden van de werkvoorraden. Gekoppeld aan een onvoldoende beeld van de actuele personeelsbezettingcijfers in die periode stelt de commissie vast dat in ieder geval in de eerste helft van 2018 informatie om adequaat te kunnen sturen binnen de IND niet goed voorhanden was. Het is positief dat de IND in de bewuste periode direct op zoek is gegaan naar wat beter kon en hier actie op heeft ondernomen. In zoverre de commissie dit heeft kunnen vaststellen is de informatiepositie inmiddels verbeterd. De IND moet er zeker van zijn dat steeds op basis van actuele informatie op de doorlooptijden wordt gestuurd.

Ook voor het ministerie van Justitie en Veiligheid geldt dat een goede informatiepositie, met name ten aanzien van de doorlooptijden van asielaanvragen, van groot belang is. De afgelopen jaren laten een positieve ontwikkeling zien als het gaat om het verwerven van cijfermatig inzicht in het functioneren van de asielketen. Dit heeft onder meer zijn vertaling gekregen in de verbeterde Rapportage Vreemdelingenketen die halfjaarlijks verschijnt. Ook het asieldashboard, waarin voor de ketenpartners steeds actuele cijfers over de instroom, doorstroom en uitstroom worden gepresenteerd, is van meerwaarde. Desondanks is het de commissie opgevallen dat een deel van de cijfers over de omvang van het langdurig verblijf van vreemdelingen en goede cijfers over de doorstroom van verschillende groepen asielzoekers niet voorhanden waren toen de commissie hierom vroeg. Het betrof informatie over de wachttijden en over de vraag met hoeveel

maanden de behandeling van asielzaken over de wettelijke besteltermijn heen gaat. Deze informatie is nodig om scherp te krijgen wat nu de omvang is van het probleem en hoe hier beter op kan worden gestuurd. De door het ministerie en de IND op verzoek van de commissie inmiddels nader uitgewerkte informatie, zoals in de bijlagen opgenomen, toont aan dat het mogelijk is steeds betere gegevens te hebben op grond waarvan vervolgens kan worden gestuurd op (wacht- en door-)looptijden.

Tot slot hebben enkele gesprekpartners van de commissie de suggestie gedaan om het driejarenbeleid weer in te voeren als stok achter de deur voor de IND om tijdig te beslissen. De commissie is van mening dat er ook bedenkingen en keerzijden zitten aan het herinvoeren van het driejarenbeleid. Bijvoorbeeld, als dat beleid zou inhouden dat ook de tijd dat de aanvraag onder de rechter ligt, zou gaan meetellen voor het tijdsverloop dan dringt de vraag en bedenking zich op in hoeverre dat betekent dat het bestuursorgaan (de IND) de asielzoekers te lang in onzekerheid heeft gelaten over de beslissing op zijn asielverzoek, en in hoeverre de tijd die de rechter neemt voor een zaak het bestuursorgaan kan worden aangerekend. Verder ziet de commissie het risico dat een termijn van drie jaar voor het beslissen op de aanvraag de richting of norm zou worden, terwijl het streven juist zou moeten zijn om zo snel als mogelijk, en in ieder geval binnen de wettelijke termijnen, te beslissen op de aanvraag.

Figuur 4.3.5. E Geanonimiseerde tijdslijn dossier.



4.4. Bevindingen herhaalde aanvragen: de inrichting en duur van tweede en vervolgpcedures

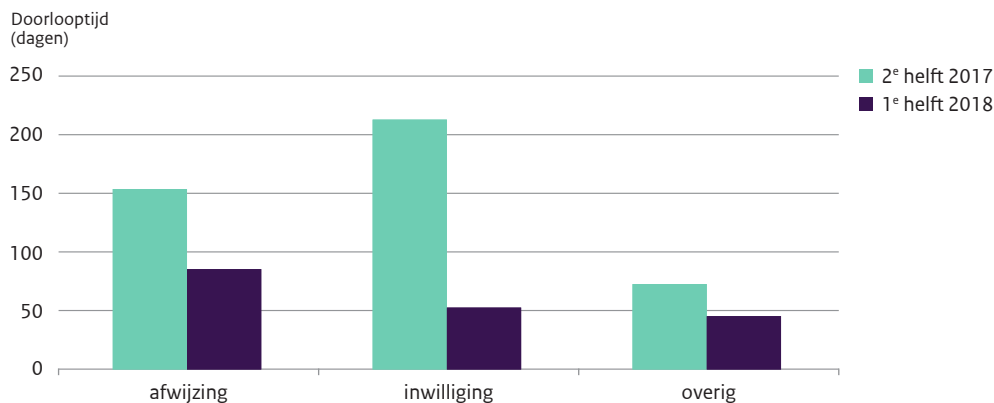
4.4.1. Aantal herhaalde asielverzoeken

In de Rapportage Vreemdelingenketen staat het totaal aantal tweede en volgende asielverzoeken dat in de verslagperiode is ingediend. Deze informatie is relevant voor de werkvoorraden van de IND en rechtbanken, maar maakt niet inzichtelijk hoeveel asielzoekers van wie het eerste asielverzoek is afgewezen, vervolgens een nieuwe asielprocedure starten. De commissie heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd haar hierover te informeren. Uit die informatie blijkt dat van de in 2013 afgewezen asielaanvragers uit 2018 heeft ongeveer 4% één of meerdere herhaalde asielaanvragen heeft ingediend. Van de afgewezen asielaanvragers uit 2018 heeft ongeveer 17% vervolgens één of meerdere herhaalde asielaanvragen heeft ingediend. Bij deze cijfers moet de kanttekening worden geplaatst dat dat percentage nog kan stijgen in de komende jaren, omdat er jaren kunnen verstrijken tussen een eerste afwijzing en het moment dat een asielzoeker een herhaalde asielaanvraag indient. De commissie vernam tijdens de gevoerde gesprekken dat bij herhaalde aanvragen ook veel lhbtbi- en/of bekeringszaken zaten.

Het percentage dat alsnog, op basis van het tweede of volgende asielverzoek, een asielvergunning kreeg fluctueerde de afgelopen jaren tussen de 35% in 2014 en 18% in 2017, met de kanttekening dat er nog op een aantal aanvragen een besluit moet worden genomen. Uit deze informatie blijkt voor de commissie dat er niet enkel kansloze en/of zinloze tweede of volgende procedures worden ingediend door de asielzoeker en zijn gezin. Vanuit dit inzicht hebben de mogelijkheden die het huidige stelsel biedt om tweede en volgende procedures in te dienen ook zeker een nut. Tegelijkertijd constateert de commissie dat het gros van de tweede en volgende asielaanvragen niet tot een vergunning leidt. Het recht om een (herhaalde) aanvraag in te dienen, heeft de keerzijde dat deze kan worden ingezet om tijd te rekken en een door de DT&V geregeld vertrek naar het land van herkomst te frustreren. Dit onderschrijft voor de commissie het belang van het snel afwikkelen van tweede en opvolgende procedures door de IND. Maar het onderschrijft ook het belang dat de Orde van Advocaten en de verenigingen voor advocaten gespecialiseerd in vreemdelingen- en migratierecht erop toezien dat rechtshulp in vreemdelingenzaken op een juridisch én beroepsethisch goed niveau wordt gegeven. De commissie heeft geen nader (dossier)onderzoek gedaan naar de redenen waarom in een tweede of volgende asielprocedure alsnog een asielvergunning wordt verstrekt. Wel heeft zij meer in het algemeen met IND-medewerkers gesproken over de motieven die door de asielzoeker bij een tweede of volgende asielprocedure worden opgebracht, en wanneer deze aanleiding zijn om alsnog een asielvergunning te geven. Wanneer de vreemdeling bijvoorbeeld een lhbtbi-asielmotief heeft, zal het niet aan de vreemdeling worden tegengeworpen dat hij dit niet in zijn eerste procedure reeds kenbaar heeft gemaakt. Daarnaast kunnen zich in Nederland ontwikkelingen of omstandigheden hebben voorgedaan die van invloed zijn op de situatie van de persoon in kwestie. Te denken valt aan vreemdelingen die zich bekeren of bijvoorbeeld alhier deelnemen aan demonstraties gericht tegen het regime van hun land van herkomst. Ook de (veiligheids)situatie in landen van herkomst kan tussentijds aanmerkelijk veranderen, wat onder omstandigheden een herbeoordeling vereist. Uit het aantal inwilligingen kan dan ook niet worden afgeleid dat het besluit in de eerste asielprocedure onzorgvuldig of onjuist was geweest, omdat het bij tweede en vervolgpcedures ook kan gaan om motieven die bij de eerste procedure nog niet bekend waren.

4.4.2. Doorlooptijden van herhaalde asiolverzoeken

Figuur 4.4.2. Doorlooptijden van herhaalde asiolverzoeken in 2017 en 2018



Om inzicht te krijgen in de doorlooptijden van tweede en volgende asielprocedures bij de IND heeft de commissie het ministerie van Justitie en Veiligheid gevraagd haar hierover te informeren. Het verzoek van de commissie zag op de doorlooptijden van beslissingen op deze herhaalde asiolverzoeken in 2018. In reactie hierop is door het ministerie van Justitie en Veiligheid aangegeven dat er geen betrouwbare cijfers kunnen worden geleverd over de doorlooptijden van herhaalde aanvragen in heel 2018. Dat heeft de volgende reden.

Vanwege een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in juni 2018 is de registratie van de aanvraagdatum van herhaalde aanvragen aangepast in de tweede helft van 2018. Waar de juridische startdatum van een herhaalde asielaanvraag eerst werd gebaseerd op de daadwerkelijke start van de procedure (de start van de eendagstoets), is deze als gevolg van de uitspraak gewijzigd naar de datum van ontvangst van de kennisgeving van een aanvraag. Dit betekent dat de start van de doorlooptijd op een eerder moment komt te liggen. Hierdoor ontstaat een stijging in de doorlooptijden die niet representatief is voor het daadwerkelijke verloop daarvan.

Er is daarom besloten om te rapporteren over de periode juni 2017 tot juni 2018. Uit die aangeleverde informatie blijkt dat de doorlooptijd van afwijzingen in de tweede helft van 2017 gemiddeld lag op ongeveer 150 dagen, en in de eerste helft van 2018 gemiddeld lag op ongeveer 70 dagen. Bij zaken die werden ingewilligd waren de doorlooptijden gemiddeld ongeveer 220 dagen in de tweede helft van 2017 en gemiddeld ongeveer 50 dagen in de eerste helft van 2018. De opgegeven reden dat de gemiddelde doorlooptijden tussen de tweede helft van 2017 en de eerste helft van 2018 aanzienlijk was, is dat sprake is van een groot verschil in het aantal zaken dat afgedaan is met een doorlooptijd van 200 dagen of meer. In de tweede helft van 2017 had 26% van de afwijzingen en 35% van de inwilligingen een doorlooptijd van 200 dagen of meer. In de eerste helft van 2018 was dit respectievelijk 16% en 7%. Dit was het gevolg van een afname van oude zaken, terwijl het aantal jongere zaken gelijk bleef. Het was voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en de IND niet mogelijk om hier een eenduidige verklaring voor te geven, omdat de gemiddelde doorlooptijd van herhaalde asielaanvragen van veel factoren afhankelijk is, zoals prioritering.

De commissie moet bij deze aangeleverde informatie over de doorlooptijden van herhaalde asielverzoeken bij de IND nog wel een kanttekening plaatsen. De door het ministerie van Justitie en Veiligheid aangeleverde doorlooptijden vangen aan bij het ondertekenen van het herhaalde asielverzoek door de asielzoeker (start eendagstoets). Deze ondertekening werd echter in de praktijk voorafgegaan door een wachttijd voor de asielzoeker. Nadat een asielzoeker bij de IND aangaf een herhaald asielverzoek te willen indienen (kennisgeving), kreeg hij een tijdstip mee waarop hij dat verzoek kon indienen. De periode tussen deze kennisgeving en het daadwerkelijk ondertekenen van het herhaalde asielverzoek was de wachttijd. Desgevraagd gaf het departement aan dat de gemiddelde duur van deze wachttijden niet uit haar systemen is te genereren. De aangeleverde cijfers en het niet kunnen genereren van de oorspronkelijk gevraagde cijfers roept bij de commissie de vraag op hoe in de praktijk door het departement en de IND werd en wordt gestuurd op de doorlooptijden van tweede en volgende procedures (inclusief wachttijden).

4.4.3. Inrichting van de procedure, eendagstoets

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 biedt de huidige regelgeving de IND de mogelijkheid om tweede en volgende verzoeken binnen een zeer korte procedure (de zogenoemde eendagstoets) te behandelen. De eendagstoets is door de toenmalige minister Leers ingevoerd om - naast een kortere doorlooptijd - op deze wijze een signaal af te geven dat het niet 'loont' om een tweede of volgende aanvraag in te dienen als daar geen goede reden voor is. Vanuit dit perspectief zijn de door de commissie opgevraagde doorlooptijden van tweede en volgende asielprocedures opmerkelijk. Ook het eerder niet bijhouden van de wachttijden voorafgaande aan de start van de eendagsprocedure is in dit verband opmerkelijk.

Door de IND is richting de commissie aangegeven dat momenteel hard wordt gewerkt om de achterstanden bij de behandeling van de herhaalde aanvragen projectmatig weg te werken. Daarnaast wordt het proces rondom herhaalde asielaanvragen opnieuw ingericht, met als doel de doorlooptijden van nieuw ingediende herhaalde aanvragen zo kort mogelijk te houden. Alle aanvragen moeten vanaf 1 juli 2019 in persoon in Ter Apel worden ingediend. Er wordt dan direct gecheckt of de aanvraag volledig is. Als de herhaalde aanvraag volledig is en de zaak de eendagstoets in kan stromen, streeft de IND ernaar de vreemdeling binnen een paar weken uit te nodigen voor de start van zijn eendagstoets-procedure.

Zoals hierboven al aangehaald blijkt uit de gesprekken dat bij herhaalde aanvragen ook een niet onaanzienlijk deel lhtbi- en/of bekeringszaken zit. Dit zijn veelal complexe zaken, omdat het hier gaat om de beleving in hoofd en hart en over iemands persoonlijke gerichtheid en gevoelens. Dit maakt het ook kwetsbaar voor misbruik. Indien de asielzoeker zijn herhaalde asielaanvraag motiveert met een lhtbi- en/of bekeringsmotief plant de IND standaard een zesdaagse procedure in. In dit soort zaken, zo heeft de IND de commissie laten weten, blijkt echter vaak ook nog een aanvullend gehoor noodzakelijk te zijn. In dat geval is ook een afwikkeling van de aanvraag in de zesdaagse procedure niet haalbaar en wordt de zaak doorverwezen naar een verlengde procedure.

4.4.4. Vervolgprocedures opgestart vanuit de gezinslocaties

Uit een analyse die de commissie heeft laten uitvoeren, naar de procedurele ontwikkelingen van gezinnen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie zaten (in totaal 1.958 personen), komt naar voren dat bijna de helft van de personen van deze groep 90 tot 100 procent van de tijd in procedure zit (peilmoment voor de analyse 31 oktober 2018). Een deel van die groep heeft in de opgestarte tweede of volgende procedure alsnog een verblijfsvergunning gekregen: 561 personen oftewel 29%. Ongeveer de helft van deze vergunningen was een verblijfsvergunning asiel, de andere helft was een verblijfsvergunning regulier, onder meer op basis van medische gronden, schrijnendheid of de Regeling langdurig verblijvende kinderen. Daarnaast werd 1.295 keer verzocht om uitstel van vertrek om medische redenen. In 30% van de aanvragen werd dit uitstel verleend. Tegenover dit (substantieel) deel dat alsnog een verblijfsvergunning kreeg, staat een beperkt deel dat aantoonbaar is teruggekeerd: 250 personen, 13%.

4.4.5. Proceduregedrag nationaliteit afhankelijk

Wat de commissie opvalt in de cohortanalyse van gezinnen op de gezinslocatie is dat de soort aanvragen die men indient, inclusief een verzoek om uitstel van vertrek, vaak nationaliteit afhankelijk is. Zo vragen personen uit de voormalige Sovjetrepublieken, en in het bijzonder Armeniërs, relatief vaak alsnog een verblijfsvergunning regulier aan, of uitstel van vertrek op medische gronden. Deze personen maken relatief weinig kans op een verblijfsvergunning (14%). Personen uit het Midden-Oosten (vooral Afghanen en Irakezen) en Somaliërs starten vaak een nieuwe asielprocedure. Aan hen wordt vaak alsnog een verblijfsvergunning verleend, circa 50%. Het merendeel van de verleende vergunningen is een asielvergunning. Uit een in opdracht van de commissie verrichte vervolganalyse blijkt verder dat gezinnen uit landen die goed meewerken aan gedwongen vertrek meer doorprocederen dan vreemdelingen uit landen die niet meewerken aan gedwongen vertrek. Uit deze informatie valt op te maken dat de nationaliteit van de asielzoeker van wie het eerste asielverzoek is afgewezen, een indicatie is voor zijn (toekomstige) proceduregedrag.

4.5. Bevindingen vertrekmogelijkheden- en belemmeringen

4.5.1. Vertrekcijfers

Er worden drie soorten vertrek geregistreerd: (a) gedwongen vertrek uit Nederland, al dan niet begeleid, (b) aantoonbaar zelfstandig vertrek uit Nederland bijvoorbeeld met ondersteuning van de IOM en (c) zelfstandig vertrek zonder toezicht, in de uitvoeringspraktijk ook wel 'met onbekende bestemming' vertrokken (MOB) genoemd.

Van de vreemdelingen die in 2018 uit het vertrekproces zijn gestroomd (totaal 14.882) heeft 24% medewerking verleend aan de door de overheid gewenste vorm van vertrek, namelijk: aantoonbaar en zelfstandig. Van de overige vreemdelingen vertrekt 18% alleen onder dwang, en is 58% 'met onbekende bestemming' vertrokken. Van deze laatste groep is dus niet duidelijk of men Nederland daadwerkelijk verlaten heeft. In 2017 waren de aantallen en percentages bijna gelijk aan die van 2018.

Van het grootste deel staat niet vast of men Nederland heeft verlaten. Hoewel er geen harde cijfers zijn over het aantal niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen bestaan er wel schattingen over de omvang van de totale populatie (waar dus ook personen onder vallen die zich nooit bij de IND en/of de DT&V hebben gemeld). In 2015 schatte het WODC de populatie niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voor de periode van 1 juli 2012 tot en met 30 juni 2013 op 35.530, met een 95% betrouwbaarheidsinterval. Het WODC komt in de loop van 2019 met een geactualiseerde schatting.

4.5.2. Rechtsvergelijkend onderzoek

Uit het rechtsvergelijkend onderzoek dat voor de commissie is verricht, komt naar voren dat in alle onderzochte landen het grootste deel van de migranten met een vertrekplicht het land niet aantoonbaar verlaat. De vertrekbereidheid van de migrant van wie het toelatingsverzoek is afgewezen wordt bepaald door een complex samenspel van factoren, die grotendeels buiten de invloed van de overheid liggen. De onderzoekers merken op: *'Many studies indicate the limited effect of policy interventions compared to the structural international inequality—both in living standard, safety and freedom—between origin and host country, as well as individual and social factors: Koser and Kuschminder found that only 18.4 per cent of their respondents mentioned policy incentives or disincentive as a decision-making factor.'*

Wel van invloed op de vertrekbereidheid zijn bijvoorbeeld of er nog familieleden in het herkomstland zijn, de leeftijd van de migrant, de economische situatie in het land van herkomst en of iemand voor zijn vertrek werk had.

Daarnaast bevestigt het onderzoek dat integratie een negatief effect heeft op vertrek. Hoe meer mensen zich identificeren met het land waar ze naartoe zijn gegaan, hoe stressvoller het is om te vertrekken en hoe lager de vertrekbaarheid. Dit pleit voor snelle besluitvorming.

Nederland behoort (na Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) tot de landen met het hoogste aandeel aantoonbaar vertrek, en doet het in die zin, in vergelijking tot andere landen, goed. Gelet op het scala aan middelen en instrumenten dat in Nederland reeds wordt ingezet om vertrek te bevorderen, concluderen de onderzoekers dat het maar de vraag is of Nederland de effectiviteit van zijn terugkeerbeleid nog verder zou kunnen verbeteren. De onderzoekers wijzen in dit verband wel op de succesvolle diplomatieke overeenkomsten die Noorwegen met landen van terugkeer heeft afgesloten. De onderzoekers hebben in de andere landen geen *'best practices'* gevonden die in Nederland nog niet zouden worden toegepast.

4.5.3. Vreemdelingenbewaring en alternatieven

In onder meer het gesprek met de algemeen directeur van de DT&V kwam naar voren dat het beschikbaar houden voor vertrek voor de DT&V een effectieve maatregel is voor (gedwongen) vertrek. In de praktijk komt het voor dat een diplomatieke vertegenwoordiging een reisdocument of andere vorm van terugnameakkoord heeft verstrekt voor een zelfstandige dan wel gedwongen vertrek, maar dat de betrokken vreemdeling inmiddels met voor de DT&V met onbekende bestemming is vertrokken. De DT&V en de politie nemen, net als andere landen, maatregelen om te voorkomen dat een asielzoeker zich na een negatieve beslissing aan het toezicht onttrekt. De meest ingrijpende maatregel is vrijheidsontneming. Dit kan door de afgewezen asielzoeker in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Zoals eerder toegelicht, is dit echter een ultieme remedie en kan deze maatregel niet zomaar worden opgelegd. Dit kan alleen als er zicht is op uitzetting en er geen alternatieven zijn (regelmatig melden bij de politie, gebiedsgebod, inname documenten, en borgsom) die kunnen voorkomen dat de vreemdeling zich aan het toezicht onttrekt. Er moet een zorgvuldige afweging en motivering aan vooraf gaan. De voorwaarden voor vreemdelingenbewaring zijn neergelegd in Europese regelgeving (de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn voor asielzoekers). Door de DT&V is aan de commissie aangegeven dat in de Europese regelgeving en rechtspraak de motivering voor inbewaringstelling de afgelopen jaren steeds verder zijn toegenomen, dus het specialisme van het werk en het tijdsbeslag ervan nemen toe. Het geholpen worden met mogelijkheden om meer mensen in bewaring te stellen kan bestaan uit het verminderen van de motiveringslast, maar ook uit het vermeerderen van het aantal uitvoerend ambtenaren. Voor (gezinnen met) kinderen zijn de mogelijkheden nog beperkter. Wat er in de praktijk daarom vaak gebeurt, is dat de uitgeprocedeerde asielzoeker zich regelmatig moet melden bij de autoriteiten (meldplicht) en/of de verplichting krijgt opgelegd om in een bepaald gedeelte van Nederland te blijven. Deze middelen hebben echter maar een beperkte effectiviteit omdat men zich hier vrij eenvoudig aan kan onttrekken. In die zin zijn deze middelen dan ook eerder te beschouwen als lichtere maatregelen dan als een effectief alternatief voor vreemdelingenbewaring (vrijheidsontneming).

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd heeft zij geen goed (in de zin van effectief) alternatief voor vrijheidsontneming gevonden.

4.5.4. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners

Tijdens haar werkbezoeken en tijdens haar gesprekken met medewerkers van de IND en de DT&V over de individuele casuïstiek van de twintig door de commissie doorgenomen dossiers van langdurig verblijvende vreemdelingen, onderschreven de medewerkers het belang van een goede samenwerking. Toch kan de commissie zich op basis van deze werkbezoeken en gesprekken niet aan de indruk onttrekken dat op dit punt nog wat verbeterd kan worden.

De algemeen directeur van de DT&V heeft in haar gesprek met de commissie ingebracht dat een betere samenwerking tussen de ketenpartners kan leiden tot het vaker ‘verzilveren’ van de door de diplomatieke vertegenwoordiging afgegeven reisdocumenten (laissez passers) voor een zelfstandig en gedwongen vertrek. Zoals hierboven gememoreerd kunnen deze terugname-akkoorden soms niet ‘verzilverd’ worden omdat de vreemdeling met een voor de DT&V onbekende bestemming is vertrokken. Een andere reden kan zijn dat de betreffende vreemdeling een nieuwe toelatingsprocedure is gestart. Als eenmaal een terugname-akkoord is verkregen, dan zou de zaak de prioriteit moeten krijgen van de IND (door het versneld behandelen van de toelatingsaanvraag) en de politie (AVIM) door concrete aanknopingspunten te onderzoeken voor wat betreft de woon- en verblijfplaats van de vreemdeling die voor de DT&V met onbekende bestemming is vertrokken. Deze werkwijze is al bestaande praktijk, maar is sterk afhankelijk van de professionaliteit, werkdruk en netwerkcontacten van de verschillende medewerkers. Een verbetering zou zijn als binnen de vreemdelingenketen integraal gestuurd zou worden vanuit de vertrekmogelijkheden die er bestaan. De commissie constateert dat de afzonderlijke organisaties in de keten primair gericht zijn op het uitvoeren van de eigen taken. Daardoor wordt over het hoofd gezien dat juist voor het nog beter uitvoeren van die taak een betere blik en betere samenwerking en informatie-uitwisseling met andere partners essentieel is. Vanuit deze constatering zou het aanwijzen van een ketenregisseur van meerwaarde kunnen zijn.

De commissie heeft in dit verband de resultaatafspraken 2019 – 2022 tussen de staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de politie bezien. Hierin is zonder meer ambitie te lezen ten aanzien van de migratietaak van de politie. De commissie is van mening dat als het erom gaat zicht te hebben op onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen sprake moet zijn van een hoger ambitieniveau. In het licht van de aanpak van illegaliteit en bijbehorende problematiek, alsook het belang om vreemdelingen die uitgezet kunnen worden daadwerkelijk te kunnen opsporen, is het van belang dat het kabinet, de burgemeesters, het OM en de politie zich uitspreken over extra inzet van de politie op deze thematiek. Het is aan deze partijen of dit wordt vertaald in extra capaciteit voor de politie (AVIM), er wordt ingezet op het verbeteren van de informatiepositie (waar bevinden zij zich) of anderszins. Overigens is de thematiek van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen een brede ketenverantwoordelijkheid. Een extra inzet kan aanzienlijk bijdragen aan het beperken van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht in de zin dat diegenen die hier geen verblijfsrecht hebben sneller in beeld komen en uitgezet kunnen worden.

4.5.5. Positie vreemdelingen: Niet kunnen of niet willen

Wat de commissie in de gesprekken die zij heeft gevoerd verder opvalt, is dat de verschillende partijen die zij heeft gesproken anders denken over hetgeen je van de vreemdeling mag en kan verwachten. Binnen de hierover gevoerde gesprekken lopen de termen ‘niet kunnen terugkeren’ en ‘niet willen terugkeren’ van de vreemdeling door elkaar. De commissie heeft in de door haar gevoerde gesprekken gepoogd om ook hier van beelden naar feiten te komen.

De vertegenwoordigers van de DT&V en de IOM gaven in hun gesprekken met de commissie aan dat hun ervaring is dat in principe alle consulaten en ambassades in Nederland en Brussel meewerken aan vrijwillig vertrek als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor afgifte van een vervangend reisdocument. Sommige consulaten en ambassades stellen daarbij de voorwaarde dat de vreemdeling onderbouwende documenten van zijn identiteit overlegt. De ervaring van de DT&V en de IOM is dat als er voldoende inspanningen door de vreemdeling worden gedaan het krijgen van deze documenten wel lukt, bijvoorbeeld via familieleden. De IOM kan hierbij soms ondersteuning bieden, bijvoorbeeld via de IOM in het land van

herkomst alsnog familie of contacten te achterhalen zodat de vreemdeling via zijn/ haar contacten documenten toegestuurd kan krijgen. Als die onderbouwing van de identiteit er is zullen consulaten en ambassades als zij overtuigd zijn van de wens tot vrijwillig vertrek in de regel een reisdocument verstrekken dat vrijwillig vertrek mogelijk maakt.

Waar eerder al is geconstateerd dat er een verband is tussen proceduregedrag (indienen van tweede en vervolgprocedures) en de kans op uitzetting, werkt dit door in de opstelling van de vreemdeling wanneer vertrek aan de orde is. Als gedwongen vertrek niet mogelijk is, dan heeft dat invloed op de bereidwilligheid tot vrijwillig vertrek. Vreemdelingen van wie de eigen autoriteiten niet of beperkt meewerken aan een gedwongen terugkeer, verrichten vaak ook geen inspanningen om vrijwillig en zelfstandig uit Nederland te vertrekken. Als de vreemdeling en zijn gezin niet werken aan een zelfstandige terugkeer en een gedwongen terugkeer ook niet mogelijk is omdat de autoriteiten van zijn land van oorsprong hier niet aan meewerken, dan stopt het proces. De Nederlandse overheid wordt dan voor een *fait accompli* gesteld, en er kan mettertijd een door de vreemdeling zelf veroorzaakte schrijnendheid ontstaan. Dit laat het belang zien van een strategische landenbenadering van de overheid, die inhoudt dat met landen van herkomst afspraken worden gemaakt over het meewerken aan gedwongen terugkeer van hun eigen onderdanen.

4.5.6. Belemmeringen voor vertrek op grond van medische overwegingen (art. 64 VW)

De tijdlijnen van de twintig aselekt getrokken dossiers van gezinnen tonen aan dat veel vertraging, en zelfs blokkade, bij vertrek wordt veroorzaakt doordat een gezinslid van wie de asielaanvraag definitief (ook na de rechtsgangen) is afgewezen, zich beroept op gezondheidsklachten (medische belemmeringen) die uitvoering van dat vertrek in de weg staan. Zeker daar waar er al sprake is van langdurig verblijf en bij een aantal groepen asielzoekers uit bepaalde landen, is dit een hardnekkig fenomeen. Er lijkt een duidelijk verband tussen de duur van verblijf en de mate waarin dergelijke gezondheidsklachten zich voordoen.

Het WODC constateerde in 2010 in haar onderzoek naar verblijfs- en terugkeerdeterminanten onder (bijna) uitgeprocedeerde asielzoekers al, dat een deel van de lage mate van terugkeerintentie toegeschreven lijkt te moeten worden aan gezondheidsproblemen. De indruk van het WODC is dat het merendeels gaat om psychische klachten. Het WODC-onderzoek bevat overigens aanwijzingen dat (psychisch) gezonde respondenten (in vergelijking met respondenten met gezondheidsklachten) in sterkere mate ontvankelijk zijn voor drang vanuit de overheid tot zelfstandige terugkeer wanneer zij bijna zijn uitgeprocedeed.

De Vreemdelingenwet schrijft in artikel 64 weliswaar voor dat 'uitzetting achterwege (blijft) zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen' maar bepaalt inhoudelijk noch procedureel hoe beroep op deze grond moet worden getoetst. In ieder geval geldt ook hier dat scherper gestuurd kan worden op de doorlooptijd van de thans door de overheid gehanteerde procedure, onder andere met inschakeling van het zogeheten Bureau Medisch Advies (BMA). Voldoende capaciteit van BMA is daarbij van belang. Er is echter geen wetswijziging nodig om te bezien of de thans gehanteerde procedure überhaupt nog voldoet.

4.6. Langdurig verblijvende vreemdelingen

In de Rapportage Vreemdelingenketen staat informatie over de aantallen personen in de rijksopvang (COA), naar verblijfsduur. Uit die informatie blijkt dat ruim 90% korter dan drie jaar in de opvang zitten. Uit de aanvullend door de commissie opgevraagde informatie blijkt dat op de gezinslocatie, op 1 januari 2019, een kleine 1.300 personen verbleven. Van deze groep verbleef ongeveer 60% langer dan 3 jaar in Nederland. Ongeveer 35% van deze 1.300 personen verbleef op de genoemde datum langer dan vijf jaar in Nederland.

4.7. Positie van het kind

Hoe het belang van het kind op dit moment een plaats heeft in het vreemdelingenbeleid, is uiteengezet in Hoofdstuk 2. De commissie constateert dat de beelden over de plaats van het belang van het kind in het vreemdelingenbeleid en het gewicht dat er aan toegekend wordt of zou moeten worden sterk verschillen. In het kort komt het erop neer dat de overheid betoogt dat dit goed geborgd is, terwijl critici vinden dat de overheid op dit punt minder doet dan zij zou kunnen of wellicht zou moeten.

Factoren die aantoonbaar van invloed zijn op het welzijn van kinderen

Ouders en kinderen vormen een verband. Uit onderzoeken blijkt dat één van de cruciale factoren die van invloed is op het welzijn van kinderen, de psychische gesteldheid van de ouders is. Uit een van de onderzoeken naar het effect van posttraumatische stress op het ouderschap en de ontwikkeling van kinderen van asielzoekersouders met traumatische ervaringen en hun jonge niet-getraumatiseerde kinderen, blijkt dat traumatisering beperkingen in het ouderschap kan veroorzaken en dat deze beperkingen de ontwikkeling van jonge kinderen kan verstoren.

Het is daarom heel bepalend voor kinderen hoe wordt omgegaan met de psychische gezondheid van de ouders. Bovendien komen bij asielzoekers babysterfte, zwangerschapscomplicaties en postnatale depressie vaker voor dan bij andere groepen, zo blijkt uit een internationale review van onderzoeken. Om onbedoelde zwangerschappen en gezondheidsproblemen bij moeders, baby's en kinderen te voorkomen zijn goede begeleiding en tijdige signalering van risicofactoren en complicaties tijdens en na de zwangerschap en bevalling essentieel.

Een andere factor die van invloed is op het welzijn van kinderen, is de frequentie van verhuizingen. Met name als kinderen vaak en snel achter elkaar worden overgeplaatst, is de invloed op de psychische gezondheid groot. Uit onderzoek blijkt dat er 2,5 keer zo vaak psychische of psychosomatische klachten voorkomen bij kinderen van asielzoekers die vaker dan één keer per jaar moeten verhuizen, dan bij kinderen die minder dan één keer per twee jaar werden overgeplaatst. Bij kwetsbare kinderen, zoals kinderen met geweldservaringen en kinderen met een moeder met een depressie of posttraumatische stressstoornis (PTSS), was dat zelfs 3,5 keer zo vaak.⁵⁶

Afweging tussen belang van het kind en andere belangen

Het begrip 'het belang van het kind' kent geen eenduidige betekenis. Dat laat ruimte voor verschillende interpretaties en toepassingen. Artikel 8 van het EVRM heeft een brede reikwijdte. Het gaat daarbij om zowel privéleven als familielevens. Bij privéleven kan onder andere gedacht worden aan het recht op persoonlijke ontwikkeling, uiteraard ook voor kinderen. Het recht op familielevens betekent -kort verwoord- onder meer dat het lot van kinderen en hun ouders met elkaar verbonden is. Wat vaststaat is dat uit artikel 8 EVRM, en artikel 3 van het IVRK volgt dat het belang van het kind niet het enige belang is maar één van de belangen. Er dient in zaken een afweging plaats te vinden ('*fair balance*') tussen het belang van het kind en overige belangen, zoals bijvoorbeeld het belang van de Staat dat gediend is bij het voeren van een effectief en rechtvaardig toelatingsbeleid, het belang om gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen en maatschappelijk draagvlak voor het vreemdelingenbeleid te behouden.

Wat de commissie opvalt in de jurisprudentie is dat de duur van het verblijf in Nederland, de 'tijdsfactor', vaker betrokken wordt bij de weging van 'het belang van het kind'. Onder meer als gevolg van de uitspraak van het EHRM van 3 oktober 2014 in de zaak *Jeunesse versus Nederland*.

⁵⁶ Bryant, R., Edwards, B., Creamer, M., O'Donnell, M., Forbes, D., Felmingham, K., Silove, D., Steel, Z., Nickerson, A., McFarlane, A., Van Hooff, M., & Hadzi-Pavlovic, D. (2018). The effect of post-traumatic stress disorder on refugees' parenting and their children's mental health: a cohort study. *Lancet Public Health* Ee, E. van (2014). *A new generation: how refugee trauma affects parenting and child development*. Eruyar, S., Maltby, J., & Vostanis P. (2018). Mental health problems of Syrian refugee children: the role of parental factors. *European Child & Adolescent Psychiatry* Goosen, S. (2014). *A safe and healthy future? Epidemiological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands*. Heslehurst, N., Brown, H., Pemu, A., Coleman, H., & Rankin, J. (2018). Perinatal health outcomes and care among asylum seekers and refugees: a systematic review of systematic reviews, *BMC Medicine*

Het is belangrijk dat de IND goed laat zien hoe de dienst het belang van het kind meeweegt in zijn besluitvorming. Dit aspect kwam vooral in het gesprek met de Kinderombudsvrouw naar voren. Het eerdergenoemde belang van procedurele zorgvuldigheid is extra belangrijk als er kinderen betrokken zijn.

Zelfstandig horen van kinderen

In dat kader opperden verschillende gesprekspartners om kinderen zoveel mogelijk zelfstandig te horen. Als kinderen serieus worden gehoord en uitleg krijgen over hun situatie is er misschien meer begrip voor een afwijzing. Met leeftijd, ontwikkelingsniveau en belasting moet uiteraard rekening worden gehouden. Door het apart horen van kinderen kan een vollediger verhaal op tafel komen. Dat kan ertoe leiden dat de ouders geen vervolgaanvraag indienen. Het is echter ook voorstelbaar dat een en ander erg belastend is voor kinderen, bijvoorbeeld omdat zij het idee hebben dat zij verantwoordelijk zijn voor het slagen of falen van de asielaanvraag.

Tegenstrijdige signalen gezinslocaties

De commissie constateert dat het verblijf op gezinslocaties vreemdelingen tegenstrijdige signalen kan geven. Aan de ene kant zijn er voorzieningen die gericht lijken op integratie en een toekomst in de Nederlandse samenleving. Denk aan het volgen van onderwijs in het Nederlands op reguliere scholen. Aan de andere kant is het verblijf erop gericht om uit Nederland te vertrekken, want het asielverzoek is niet gehonoreerd.

Noodventiel schrijnende situaties

In gesprekken is het dilemma benoemd dat enerzijds de discretionaire bevoegdheid, vaak onder druk van media, maatschappelijke organisaties en medeoverheden, een onwenselijke ongelijkheid creëert, terwijl anderzijds de asielpraktijk gebaat is bij een ‘ventiel’ voor schrijnende situaties. Er lijkt behoefte te zijn aan een meer structurele benadering van uitzonderlijke en vaak schrijnende situaties, zoals nu wordt vormgegeven door het tijdens de eerste aanvraagprocedure ambtshalve toetsen door de hoofdinspecteur van de IND of er sprake is van een schrijnende situatie.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Specifiek voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn aanvullende suggesties gedaan. Zo gaf het Nidos in overweging om eventuele onjuistheden en inconsistenties tijdens het doen van het asielrelaas niet (blijvend) tegen te werpen. Het Nidos pleitte ook voor een langere rustperiode voorafgaand aan het eerste gehoor.

Een andere gesprekspartner opperde om alleenstaande minderjarigen niet direct de asielprocedure in te laten gaan. De reden van zijn/haar komst hoeft immers niet altijd met asiel van doen te hebben. Over de werkelijke reden en hetgeen hem is overkomen kan een minderjarige soms pas vertellen na een periode van rust en vertrouwen in zijn omgeving. Vervolgens kan worden bekeken welke soort aanvraag, en welke vervolgstappen, het best aansluiten bij deze werkelijke redenen. Tot slot is geopperd dat monitoring in het land van herkomst een hulpmiddel kan zijn in het realiseren van het vertrek van jongeren die nog in Nederland zijn. Als deze jongeren zien dat anderen in een soortgelijke positie na terugkeer een bestaan hebben opgebouwd, helpt dat de terugkeer.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

De commissie komt op basis van de beschreven feiten en omstandigheden in de vorige hoofdstukken tot de volgende conclusies.

De thematiek van personen die langdurig zonder verblijfstitel (zonder bestendig verblijfsrecht) in Nederland zijn, is al jaren een actueel en belangrijk onderwerp. Door opeenvolgende kabinetten is hard gewerkt aan deze thematiek. Een focus lag daarbij op het aanpassen van wet- en regelgeving om de procedures in asielzaken te verkorten, het ‘stapelen’ van procedures tegen te gaan en de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verhogen. Deze maatregelen konden echter niet voorkomen dat vreemdelingen in een aantal gevallen zonder verblijfsvergunning langere tijd in Nederland verblijven. Een perfect systeem bestaat niet, voor een deel is het probleem van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht onoplosbaar gebleken.

In algemene zin verloopt de asielpraktijk in Nederland goed. Dat volgt ook uit het geringe aantal rechterlijke beslissingen waarin wordt aangegeven dat het bestuursorgaan het bij het verkeerde eind had. Om snel te kunnen beslissen op asielaanvragen is geen wetswijziging nodig. De Nederlandse asielprocedure is zo ontworpen dat iemand snel duidelijkheid kan krijgen over zijn asielverzoek. Dit geldt zowel voor eerste asielverzoeken als voor tweede en volgende. Er zijn wel lange wacht- en hangtijden binnen die procedures. Die wacht- en hangtijden zorgen voor opstopping en dragen bij aan langdurig verblijf. De uitvoerende diensten en het bestuursdepartement sturen te weinig op snelheid en tijdigheid.

Nederland behoort tot de landen met het hoogste aandeel personen, dat na hun afwijzing aantoonbaar vertrekt. In vergelijking met andere landen doet Nederland het op dit punt goed. De onderzoekers hebben in de andere landen geen ‘best practices’ gevonden die Nederland nog niet kent of toepast.

5.2. Aanbevelingen

Tegen de achtergrond van de bovenstaande conclusies doet de commissie de volgende concrete aanbevelingen op de haar voorgelegde deelonderwerpen (a) de inrichting en de duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures, (b) de invloed van rijks- en lokale voorzieningen, alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen, (c) de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren, en (d) de positie van het kind.

(A) de inrichting en uitvoering van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures

Realiseer meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit: meer mensen, meer geld

De komst van (asiel)migranten naar Nederland is van zoveel factoren afhankelijk dat het opstellen van prognoses en het daarop baseren van de benodigde capaciteit bij de IND, een hachelijke zaak is. Het hiermee gepaard gaande op- en weer afschalen van het personeelsbestand heeft consequenties voor de ervaring en daarmee de kwaliteit van de IND-medewerkers. Geef de uitvoerende diensten meerjarige stabiele, personele en financiële capaciteit met voldoende (buffer) ruimte voor pieken in het aantal asielaanvragen.

Realiseer betere sturing op (door)looptijden procedures

Snelle beslissingen op asielverzoeken zijn in het belang van de vreemdeling. De ervaring laat ook zien dat vertrek moeilijker wordt naarmate vreemdelingen langer in Nederland verblijven. Voor snelle en tijdige

besluitvorming op asielverzoeken is geen wetswijziging nodig. De Nederlandse asielprocedure is zo ontworpen dat een asielzoeker snel uitsluitel kan krijgen over zijn asielverzoek. Stuur effectief en zichtbaar op snelheid en tijdigheid van (norm-, wacht-, door-)looptijden.

Handhaaf (voldoende) rechtsbijstand in de asielprocedure

Investeer in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag. Dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. Handhaaf daarom de rechtsbijstand voorafgaande aan de start van de achtdaagse Algemene Asielprocedure en de onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers. Het is belangrijk dat de eerste beslissing op een asielverzoek goed is. Daarbij hoort dat alle relevante redenen van de asielzoeker voor zijn aanvraag in Nederland zijn meegewogen.

Realiseer strakke sturing op doorlooptijden tweede en volgende asielprocedures

Gezien het slagingspercentage van tweede en volgende procedures hebben deze een duidelijke waarde. Om te voorkomen dat het indienen van een tweede of volgende procedure een effectief middel voor personen is om hun vertrek uit Nederland te kunnen uitstellen (en in veel gevallen opvang te krijgen), is een strakkere en gerichtere sturing op de doorlooptijden van tweede en volgende procedures van belang. Effectieve en zichtbare sturing op snelheid en tijdigheid van (norm-, wacht-, door-)looptijden van tweede en volgende procedures is een vereiste.

Ter illustratie wijst de commissie op de situatie dat van de gezinnen die op een gezinslocatie verblijven, bijna de helft 90 tot 100 procent van de tijd in vervolgprocedures zit.

Geef complexe zaken meer prioriteit

De gecompliceerde zaken - circa 10 procent van het totaal - veroorzaken meer dan gemiddelde uitschieters in 'stapeling' van procedures en langdurig verblijf. Zaken die (dreigen) uit (te) lopen krijgen niet aantoonbaar prioriteit. Grijp in bij complexe, arbeidsintensieve asielzaken. Stel voor de begeleiding van complexe zaken een casemanager aan.

Het is contraproductief om complexe asielzaken even te laten rusten om evident af te wijzen aanvragen snel te kunnen behandelen. Het informatiesturingsstelsel dient zo te worden ingericht dat deze complexe zaken tijdig en daadwerkelijk gesignaleerd worden. Beleg daarbij éénduidig de verantwoordelijkheid voor de voortgang van complexe asielzaken 'over de gehele keten heen' en gedurende de gehele procedure. De informatievoorziening hierover in de halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen kan beter.

Het advies om in alle zaken op snelheid en tijdigheid te sturen en in te grijpen bij complexe, langdurende asielzaken, geldt eveneens voor de gehele keten, inclusief de rechtbanken en de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

Geef meer ruimte aan de professional

De commissie heeft begrip voor de gedachte achter de plannen van het kabinet met betrekking tot de discretionaire bevoegdheid. De commissie begrijpt het kabinetsvoornemen tot afschaffing van de discretionaire bevoegdheid zo, dat er meer ruimte komt voor de professional om al vroeg in de procedure te toetsen aan schijnendheid. De commissie raadt aan daarbij oog te hebben voor potentieel lastige en complexe zaken, waaronder de zaken van (gezinnen met) kinderen.

Benut de voorspelbaarheid van het proceduregedrag van asielzoekers

De nationaliteit van de vreemdeling heeft voorspellende waarde voor het gedrag bij de aanvraag, het al dan niet 'stapelen' van procedures en het al dan niet vertrekken na afwijzing van een verblijfsvergunning. De commissie adviseert om de uitvoering en werkwijze beter daarop af te stemmen door meer variatie en maatwerk in de uitvoering. Geef ook hier 'professionele ruimte'.

Zo is vertrek een normaal onderdeel van het internationale vreemdelingenrecht en moet de DT&V geen terughoudendheid betrachten om hierover het gesprek aan te gaan met de afgewezen asielzoeker. Tegelijkertijd is het aantoonbaar vertrek laag en is de terugkerende vraag; wat is effectief? Laat het aan de

inschatting van de regievoerder over wat het beste werkt bij degene die hij tegenover zich heeft, mede op basis van de beschikbare kennis over het proceduregedrag naar nationaliteit. Soms is dat meteen een vertrekgesprek, soms ook is de inschatting dat iemand meer ruimte moet krijgen om in de goede 'mindset' te komen.

Voorkom onbedoelde prikkels tot 'stapelen' van procedures

Menselijke - vaak heel begrijpelijke - motieven, waaronder de hoop op alsnog een gunstige beslissing na afwijzing van een asielverzoek, zijn van grote invloed op de (vrijwillige en zelfstandige) vertrekbaarheid. De begunstigende regelingen van de afgelopen jaren, zoals het Generaal Pardon en de Regeling langdurig verblijvende kinderen en de maatschappelijke en politieke discussies hierover geven voeding aan deze hoop op alsnog een verblijfsvergunning. Zolang er eens in de zoveel jaar een pardonregeling tot stand komt voor uitgeprocedeerde asielzoekers, zullen zij die nog niet zo 'fortuinlijk' zijn, niet willen geloven dat de uitzondering niet voor hen geldt.

De prikkel om een weinig kansrijke tweede of vervolprocedure te beginnen kan de IND wegnemen door zo'n aanvraag snel af te wijzen.

Verbeter de samenwerking en informatie-uitwisseling van de IND de DT&V en de politie op zaakniveau

De commissie ziet ruimte voor verbetering in de samenwerking en informatie-uitwisseling op zaakniveau. Bijvoorbeeld in de situatie dat een afgewezen gezin een nieuwe procedure start, waardoor het vertrekproces stopt. In die situatie zou volgens de commissie, een standaardwerkwijze moeten zijn dat er nauw contact is tussen de DT&V en de IND en de aanvraag met spoed worden behandeld. Ook kan een ketenregisseur en/of een team van IND-medewerkers worden ingezet die vervolgaanvragen behandelen, vanuit een gezinslocatie.

In de zaken waarin een terugname-akkoord (laissez passer) is afgegeven door de diplomatieke vertegenwoordiging, moet die zaak topprioriteit krijgen van alle ketenpartners. Openstaande procedures moeten dan met voorrang worden afgewikkeld. Onderzoek door de politie naar de woon- en verblijfplaats van de vreemdeling die met onbekende bestemming is vertrokken, dient voorrang te krijgen. Het aanwijzen van een ketenregisseur hiervoor is een optie.

Weeg reëel of nieuwe maatregelen bewijsbaar tot beter resultaat leiden

Een lange verblijfsduur en wachttijden vloeien niet voort uit de wijze waarop de huidige asielprocedure is vormgegeven. Ook de wettelijke beslistermijn in de Vreemdelingenwet en die van de rechter zijn daar niet de oorzaken van. De afgelopen jaren is sprake geweest van een opeenhoping van beleidsmaatregelen. Dit heeft ook veel druk gelegd op de medewerkers van de vreemdelingenketen. De commissie adviseert dan ook uiterst terughoudend te zijn met het wijzigen van regelgeving en procedures. Dat geldt voor de voornemens uit het regeerakkoord, de nadere kabinetsafspraken van januari jongstleden en het programma flexibilisering van de asielketen. Voorkom beleidsdruk door zorgvuldig te wegen of wijzigingen bewijsbaar tot beter resultaat leiden. Als dat zo is, let dan scherp op of de voordelen echt opwegen tegen de nadelen. De uitvoerende diensten zijn zeer gebaat bij stabiliteit, willen zij achterstanden respectievelijk wachttijden kunnen wegwerken en in de toekomst voorkomen.

(B) de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen

Wees duidelijk over de bedoeling van gezinslocaties

Dat aan uitgeprocedeerde gezinnen vanwege de aanwezigheid van minderjarige kinderen onderdak wordt geboden, vloeit niet alleen voort uit de jurisprudentie maar ziet de commissie ook als noodzakelijk. De commissie adviseert wel om in ieder geval zowel richting gezinnen die op de locaties wonen als richting de directe omgeving duidelijk(er) te zijn over de noodzaak tot vertrek uit Nederland. Richt hiertoe de geboden onderwijs- en andere faciliteiten nadrukkelijk op vertrek in.

Wees duidelijk over de bedoeling van de landelijke vreemdelingenvoorzieningen

De commissie begrijpt de keuze om deze voorzieningen te verkennen. De voorzieningen bieden een kans om als medeoverheden en ngo's intensief en constructief samen te werken en bieden de migrant de mogelijkheid om vanuit een onderdakssituatie met begeleiding terug te keren naar zijn land van herkomst. Vanwege de prille fase van het project heeft de commissie nog geen oordeel kunnen vormen over de invloed op de vertrekbereid. Wel adviseert de commissie ook hier een strakke sturing op de verblijfsduur van de personen op deze locaties. Ook dienen zij eenduidig te worden voorgelicht over hun toekomstperspectief.

Zorg voor een eenduidige boodschap, voor zowel de vreemdeling als zijn omgeving

De commissie erkent dat niet alleen de deugdelijkheid van de asielprocedure, maar ook de communicatie daarover van groot belang is. Het is begrijpelijk en menselijk dat de vreemdelingen en hun sociale omgeving gedreven worden door hoop. Daarom is het belangrijk dat voor vreemdelingen beleidskeuzes op een heldere en begrijpelijke wijze worden uitgelegd, ook om te voorkomen dat bijvoorbeeld gezinnen zich onnodig in lange slepende procedures storten. Ook is het voor de sociale omgeving en bijvoorbeeld voor gemeenten belangrijk dat beleid helder wordt uitgelegd. Daarom adviseert de commissie om te kijken welke verbeteringen mogelijk zijn in de huidige communicatie over uitspraken, eventueel in overleg met IND en de advocatuur. Ook adviseert de commissie om nog meer aandacht te geven aan communicatie over beleid in het algemeen.

(C) De vertrekmogelijkheden- en belemmeringen

Investeer in het vaststellen van de identiteit

Voor het kunnen realiseren van een (gedwongen) vertrek is een cruciale factor dat de identiteit van de migrant vaststaat. Daarvoor dient aandacht te zijn bij aanvang van de procedure. Het vraagt inspanningen van alle betrokken organisaties, en het delen van informatie tussen de organisaties.

Biedt ruime faciliteiten aan niet-gouvernementele organisaties

Investeren in vertrek loont. Bij vrijwillige terugkeer blijkt het effectief te zijn om wat meer financiële middelen te bieden met voldoende ruimte voor maatwerk. Biedt migranten die niet in Nederland mogen blijven perspectief. Geef ruimere faciliteiten aan ngo's, in het bijzonder de IOM, die ex-asielzoekers stimuleren en ondersteunen bij vrijwillig vertrek.

Maak meer werk van gedwongen vertrek

Sluit overeenkomsten met landen die nog niet meewerken aan gedwongen vertrek. Laat dit een prioriteit zijn voor het hele kabinet. Dit vraagt om een sterke politieke wil. Doe dit zo veel mogelijk in Europees verband en houdt dit langjarig en consequent vol.

Stuur op gericht en aantoonbaar op vertrek

Een grote uitdaging blijft dat migranten uit zicht kunnen raken van de autoriteiten om te voorkomen dat zij worden uitgezet. De overheid moet zich niet neerleggen bij dit vertrek met onbekende stemming, maar dient meer op aantoonbaar vertrek te sturen.

Versterk Europese samenwerking

Een betere samenwerking in de Europese Unie op het vlak van asiel- en terugkeerbeleid is van groot belang. Hoewel de Europese dimensie niet in de opdracht aan de commissie is opgenomen, heeft zij niettemin kennis genomen van de inzet van het kabinet, die onder meer is beschreven in het paper 'A renewed European Agenda on migration'. De commissie onderschrijft de daarin opgenomen Nederlandse prioriteiten. Het streven zou moeten zijn om in Europees verband met een aanpak een humaan, zorgvuldig en effectief vreemdelingenbeleid vorm te geven.

(D) Het belang van het kind

Laat zien hoe het belang van het kind is gewogen

De commissie adviseert om bij een eerste asielaanvraag nadrukkelijk, dat wil zeggen: aantoonbaar, het belang van het kind in beschouwing te nemen. Dit is in lijn met het internationaal recht en jurisprudentie.

Hoor kinderen zoveel mogelijk zelfstandig

Hoor kinderen zoveel mogelijk zelf, afhankelijk van hun leeftijd. Dit vermindert de kans dat pas in latere (beroeps- of herhaal-) procedures, en dus na verloren tijd, alsnog een vergunning wordt verleend op basis van omstandigheden die eerder naar voren hadden kunnen komen. Het vergroot ook de kans op berusting bij weigering van een vergunning, want ook het belang van het kind is gewogen. Het vermindert tevens de kans op beroepsprocedures.

Zet in op preventie van psychische en psychosociale problemen bij kinderen

Investeer in de preventie van psychische en psychosociale problemen bij minderjarige (uitgeprocedeerde) asielzoekers door signalering in een vroeg stadium, behandeling van psychische problemen in deze gezinnen en preventie van onbedoelde zwangerschappen. Dit kan ook een positief effect hebben op het realiseren van vertrek na afwijzing. Zoals eerder in dit rapport al vermeld, is de (ervaren) mentale en/of lichamelijke gezondheid van invloed op de terugkeerintentie.

Neem negatief effect van frequente overplaatsingen mee bij het opstellen van een flexibeler opvangbeleid

Veel verhuizen heeft een negatief effect op het welzijn van kinderen, met name wanneer dit snel achter elkaar gebeurt en helemaal als het gaat om kwetsbare kinderen. Verminder daarom het aantal verhuizingen van kinderen en neem dit mee bij het opstellen van een flexibeler opvangbeleid.

Werp onjuistheden in het asielrelaas aan alleenstaande minderjarigen niet tegen in de schrijnendheidstoets wanneer zij een beroep doen op schrijnende omstandigheden

De commissie adviseert om eventuele onjuistheden tijdens het doen van het asielrelaas van alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet tegen te werpen wanneer zij een beroep doen op schrijnende omstandigheden en evenmin wanneer na verloop van tijd (maar nog steeds binnen de eerste procedure) het werkelijke verhaal naar voren komt en bijvoorbeeld blijkt dat er sprake is van schrijnende omstandigheden.

Bijlagen

- A. Samenstelling van de commissie en het secretariaat
- B. Instellingsbesluit Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht
- C. Cijfermatig onderzoek
 - C1: Cohortanalyse van gezinnen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie zaten
 - C2: Profielkenmerken van de gezinnen die op 1 januari 2015 respectievelijk 1 januari 2019 op een gezinslocatie zaten.
 - C3: Analyse van terugkeer en proceduregedrag van gezinnen op een gezinslocatie
 - C4: Watervalanalyse van de afwikkeling van de in 2017 en 2018 ingediende eerste asielverzoeken, en aanvullende informatie over tweede en volgende asielprocedures
 - C5: Doorlooptijden eerste asielaanvragen afgewikkeld in de Algemene Asielprocedure en Verlengde Asielprocedure, en de ouderdom van de zaken
- D. Rechtsvergelijkend onderzoek door de universiteit van Maastricht en Erasmus Universiteit Rotterdam
- E. Jurisprudentieoverzicht
- F. Compacte geanonimiseerde presentatie van de twintig dossieronderzoeken
- G. Literatuuroverzicht
- H. Overzicht formele gesprekken
- I. Overzicht tot dusverre door het ministerie van Justitie en Veiligheid getroffen maatregelen

Bijlage A: Samenstelling van de commissie en het secretariaat

De commissie bestaat uit:

Drs. R. (Richard) van Zwol, voorzitter

Prof. mr. B.E.P. (Egbert) Myjer

Prof. dr. P.W.A. (Peter) Scholten

Het secretariaat:

Mr. T.P. (Time) Kaptein, secretaris

Drs. E.M. (Elisabeth) Oppenhuis de Jong

Drs. P.G.H. (Patrick) van Hilst

Drs. M. (Margriet) Bokhorst, woordvoerder

A. (André) Vermeulen (De Woordwinkel), redacteur

Bijlage B: Instellingsbesluit Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht



STAATSCOURANT

Nr. 58299

15 oktober

2018

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 oktober 2018, nr. 2381058, houdende instelling van de Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Instellingsregeling Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht)

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *Staatssecretaris*: de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid;
- b. *Commissie*: de commissie, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 2

1. Er is een Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.
2. De Commissie heeft tot taak:
 - a. onderzoek te verrichten naar alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor kinderen, en
 - b. op grond van het onderzoek aanbevelingen te doen gericht op de relevante aspecten die bijdragen aan dit langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht.
3. Bij haar aanbevelingen gaat de Commissie in ieder geval in op:
 - a. de inrichting en de duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures;
 - b. de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen, en
 - c. de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren alsmede de praktische en juridische begrenzingen op dit punt.

Artikel 3

De Commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.

Artikel 4

1. De Commissie brengt uiterlijk 15 juni 2019 haar eindrapport uit aan de Staatssecretaris.
2. In overeenstemming met de Staatssecretaris kan deze termijn verlengd worden.
3. De Commissie wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.

Artikel 5

De Commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.



Artikel 6

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.
2. Deze regeling vervalt vier weken na het uitbrengen van het eindrapport.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 9 oktober 2018

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



TOELICHTING

Bij brief van 8 oktober 2018 is aangekondigd dat een onderzoekscommissie wordt gevraagd alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor (gezinnen met) kinderen, te onderzoeken.

De commissie wordt gevraagd op grond van dit onderzoek aanbevelingen te doen gericht op de relevante aspecten die bijdragen aan dit langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht, en daarbij in elk geval in te gaan op:

- de inrichting en duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures;
- de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbereidheid van personen, en
- de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren alsmede de praktische en juridische begrenzingen op dit punt.

De onderzoeksvragen zijn vervat in de taakomschrijving van de commissie (zie artikel 2, tweede en derde lid).

De instelling van de commissie is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges, dat het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling een adviescollege in te stellen voor de duur van de advisering. Omdat de instelling van de commissie beperkt is tot de duur van de advisering, bevat deze regeling een horizonbepaling (art. 6). Die houdt in dat de regeling vier weken na het uitbrengen van het eindrapport vervalt.

*De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*

Bijlage C: Cijfermatig onderzoek

1. Cohortanalyse van gezinnen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie zaten.





1. Aanleiding en kader cohortstudie

In de brief aan de kamer van 10 september 2018 inzake 'Langdurig verblijvende vreemdelingen' heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Kamer bericht over het besluit een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen om een onderzoek te doen naar alle aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. Deze onderzoekscommissie luistert naar de naam 'Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht'.

In het Algemeen Overleg van 12 september jl. is toegezegd de Kamer nader te informeren over de instelling van de commissie. In dit Algemeen Overleg hebben meerdere Kamerleden aangegeven het belangrijk te vinden dat de onderzoekscommissie een brede onderzoeksopdracht krijgt zodat er ruimte ontstaat voor de commissie om zicht te krijgen op alle aspecten die op relevante wijze bijdragen aan langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht. Er is dan ook gekozen voor een ruim geformuleerde onderzoeksopdracht. Deze is als volgt geformuleerd.

- Het op onafhankelijke wijze doen van onderzoek naar alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor (gezinnen met) kinderen;
- Op grond van dit onderzoek aanbevelingen te doen gericht op de relevante aspecten die bijdragen aan dit langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht, en daarbij in elk geval in te gaan op:
 - de inrichting en duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures;
 - de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen;
 - de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren alsmede de praktische en juridische begrenzingen op dit punt. Dit punt (beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren) is niet onderzocht

11 december 2018



Ter ondersteuning van de onderzoekscommissie is besloten dat de Analyseproeftuin Migratieketen (APM)¹ een cohortanalyse uitvoert, waarbij de personen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie zaten als cohort gelden. Vervolgens zal naar het profiel van deze groep gekeken worden (bijv. samenstelling nationaliteiten) en naar hoe het verder is gegaan met deze groep na 1 januari 2015 (proceduregeschiedenis, bij voorkeur met inzicht in proceduregedrag per nationaliteit).

In deze cohortanalyse kijken we naar de vreemdelingen die zich op 1 januari 2015 in een Gezinslocatie (GLO) bevonden. Het peilmoment voor de analyse is 31 oktober 2018.

Gezinslocaties

De belangrijkste basis voor gezinslocaties zoals wij die nu kennen, is het arrest Ferreira van de Hoge Raad van 21 september 2012²: 'Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden.' Als

gevolg van deze uitspraak behouden gezinnen met minderjarige kinderen onderdak zolang de kinderen minderjarig zijn en hun vertrek uit Nederland nog niet heeft plaatsgevonden.

Naar aanleiding van deze uitspraak wordt aan gezinnen met minderjarige kinderen onderdak verleend om een humanitaire nood situatie te voorkomen. Daarvoor zijn aparte locaties ingericht, namelijk de gezinslocaties. De gezinnen die onderdak krijgen in de gezinslocaties maken deel uit van de caseload van de DT&V. Het uitgangspunt is dat gezinnen zelfstandig vertrekken.

¹ De Analyseproeftuin Migratieketen is een onderdeel van de Directie Regie Migratieketen van het DG Migratie en is een samenwerkingsverband van de ketenpartners binnen de migratieketen. De APM maakt data-analyses in opdracht van het Topberaad Migratieketen.

² Hoge Raad 21 september 2012, nr. 11/01153

11 december 2018



2. Samenvatting

De analyse onderzoekt de groep die op 1 januari 2015 behoorde tot de bezetting van een GLO, in totaal 1.960 personen. Als je deze groep afzet tegen de bezetting van alle COA-locaties, valt een aantal zaken op die logisch samenhangen dat de GLO's zijn ingericht voor de opvang van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen: de meerderheid van de volwassenen in de GLO's is vrouwelijk, en het aandeel minderjarigen is relatief groot. Nationaliteiten waaraan relatief vaak asiel wordt verleend, zullen relatief minder vaak in een GLO terecht komen. Daarom wijkt de GLO qua samenstelling van nationaliteiten af van de bezetting van alle COA-locaties. In het cohort valt vooral het grote aandeel personen afkomstig uit de voormalige Sovjetrepublieken op, en binnen die groep in het bijzonder de Armenen.

Opvallend is dat een substantieel deel van het cohort alsnog een verblijfsvergunning asiel of regulier heeft gekregen: 560 personen oftewel 29%. Ongeveer de helft van de na 1 januari 2015 verleende vergunningen was een verblijfsvergunning asiel, de andere helft een verblijfsvergunning regulier. Tegenover een substantieel deel waarvoor verblijf alsnog is toegestaan, staat een beperkt deel dat aantoonbaar is teruggekeerd: 250 personen, 13%.

Als je de inwilligingspercentages van de verschillende aanvraagprocedures bekijkt, valt op dat deze gemiddeld genomen substantieel zijn: 30% van de verzoeken om uitstel van vertrek op medische gronden (art. 64 Vw2000), 35% van de herhaalde of opvolgende asielverzoeken en 21% van de aanvragen om een verblijfsvergunning regulier (vvr zonder mvv) werd ingewilligd. Binnen asiel werd vooral op basis van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000* ingewilligd. Binnen regulier gebeurt dit vooral op basis van clusterkwalificatie B7-verblijf als familie- of gezinslid en op humanitaire basis.

**In artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000 wordt beschreven dat een vergunning verleend kan worden als voldoende aannemelijk is gemaakt dat iemand een reëel risico loopt op ernstige schade bij uitzetting.*

11 december 2018



Al deze gemiddelden verhullen echter een grote variatie qua proceduregedrag en kansrijkheid, een variatie die wél zichtbaar wordt als je kijkt op het niveau van nationaliteiten en nationaliteitsgroepen. Op hoofdlijnen valt het volgende op:

- Personen uit de voormalig Sovjetrepublieken, en in het bijzonder de Armeniërs, vragen relatief vaak een verblijfsvergunning regulier aan, of uitstel van vertrek op medische gronden, en dienen relatief weinig herhaalde of opvolgende asielaanvragen in. Deze personen maken weinig kans op een verblijfsvergunning (14%), en als ze al een vergunning krijgen is dat relatief vaak een verblijfsvergunning regulier op humanitaire gronden, en relatief zelden een verblijfsvergunning asiel. Deze groep is bovendien relatief vaak vertrokken of teruggekeerd, afgezet tegen andere landencusters.
- Chinese personen vragen relatief vaak een verblijfsvergunning regulier aan. Anders dan personen uit voormalige Sovjetrepublieken, vragen ze weinig uitstel van vertrek op medische gronden, en dienen ze relatief weinig herhaalde of opvolgende asielaanvragen in. Ze krijgen zelden een vergunning, en als ze al een vergunning krijgen is het een verblijfsvergunning regulier. Het vertrek onder deze groep is zeer beperkt.
- Aan personen uit het Midden-Oosten (vooral Afghanen en Irakezen) en aan Somaliërs wordt vaak een verblijfsvergunning verleend, circa 50%. Het merendeel van de verleende vergunningen is een asielvergunning, 70% voor personen uit het Midden-Oosten en 86% voor Somaliërs. Het vertrek onder deze groep is zeer beperkt.



3. Methodologie

Analyse-methoden: De analyse is gemaakt met behulp van KMI+, het ketenbrede datawarehouse van de migratieketen. KMI+ wordt gevoed met microdata uit de migratieketen, die gekoppeld kan worden met behulp van het v-nummer, het uniek identificerend nummer van de migratieketen

Representativiteit: De commissie heeft specifiek aandacht gevraagd voor gezinnen met kinderen. Daarom is gekozen voor een cohort van personen die zich op 1 januari 2015 in een GLO bevonden. Voor deze datum is gekozen vanwege de beschikbaarheid van de data.

Deze analyse onderzoekt dus het hele cohort dat op 1 januari 2015 in een GLO verbleef. Niet is onderzocht hoe dit cohort zich qua samenstelling verhoudt tot andere cohorten, al dan niet verblijvend in de GLO; dus is ook de representativiteit van dit cohort voor andere cohorten onbekend. In de analyse worden de resultaten weergegeven voor de peildatum 31 oktober 2018; de situatie van het cohort op andere, eerder gelegen peildata is niet onderzocht. Dit is ingegeven door de beperkte doorlooptijd van deze analyse, ruim een maand.

Pseudo-nationaliteiten: Sommige asielzoekers doen het voorkomen alsof zij een andere nationaliteit hebben, dan zij eigenlijk hebben, in de hoop daar vreemdelingenrechtelijk voordeel van te hebben. Denk bijvoorbeeld aan een Marokkaan die zich als Syriër voordeet. Men spreekt dan wel van pseudo-nationaliteiten. Het Protocol Identificatie en Labeling, of kortweg het PIL, beschrijft de gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen en verifiëren van persoonsgegevens – waaronder de nationaliteit - in de vreemdelingenketen. Wordt tijdens de asielprocedure of daarna duidelijk dat sprake is van een pseudo-nationaliteit, dan beschrijft het PIL hoe de nationaliteit in de vreemdelingenketen aangepast moet worden. Of, en in welke mate, onder de nationaliteiten binnen het cohort pseudo-nationaliteiten voorkomen, die nog niet door een van de ketenpartners zijn gecorrigeerd, is in het kader van deze analyse niet onderzocht.

Afronding

De cijfers in deze rapportage zijn op tientallen afgerond. Omdat deze afronding standaard is, zijn ten behoeve van de leesbaarheid de termen 'circa' en 'ongeveer' vaak weggelaten bij de cijfers. De aantallen van één tot vier worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '<5' en de aantallen van vijf tot tien worden naar boven afgerond tot tien.

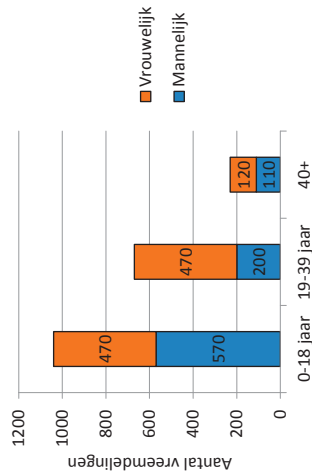
11 december 2018

4. Profielkenmerken

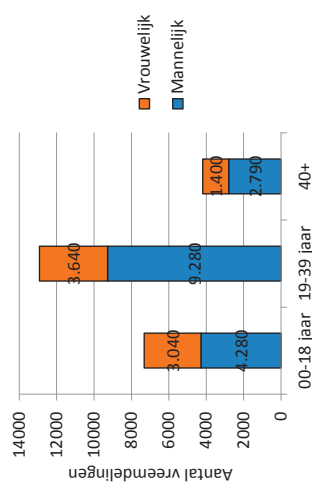
GLO vs totale COA-bezetting



Cohort - leeftijd & geslacht
(bezetting GLO op 01-01-2015)



Totale bezetting - leeftijd & geslacht
(bezetting op 01-01-2015)

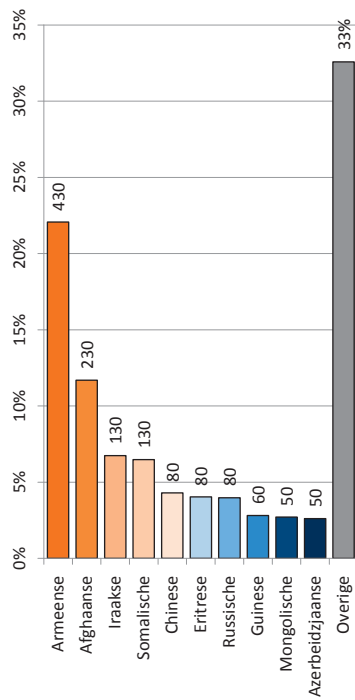


Samenstelling GLO en totale bezetting
De bezetting van de GLO op 1 januari 2015 was 1.960. De totale bezetting van alle opvangmodaliteiten van het COA was op dat moment 24.450. De groep vreemdelingen die in de GLO verbleven verschillen op tal van punten met de gehele groep vreemdelingen die op dezelfde datum door COA opvang of onderdak genoten.

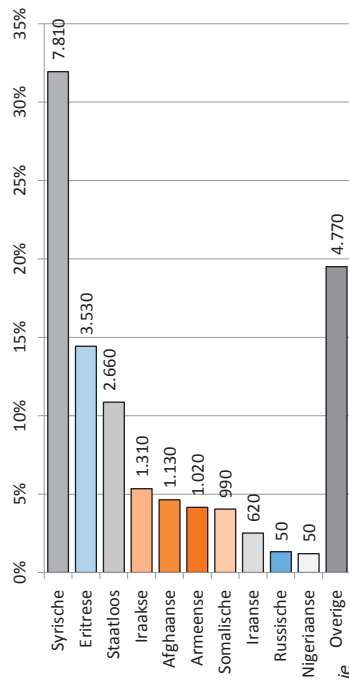
Leeftijd en geslacht
Van de vreemdelingen die in de GLO onderdak krijgen is circa 45% man. Dit aandeel is aanzienlijk lager dan de totale bezetting waar 67% van de vreemdelingen man is. De bewoners in de GLO zijn jonger dan de gemiddelde COA bewoner; 53% van de vreemdelingen in het GLO is minderjarig. Van alle vreemdelingen die onderdak/opvang krijgen van het COA is 30% minderjarig.

Nationaliteit
Op 1 januari 2015 bestond de algehele bezetting voor een groot deel uit Syriërs (32%), Eritreeërs (14%) en staatlozen (11%). Deze nationaliteiten komen veel minder of niet voor in de top 10 nationaliteiten van de GLO. Binnen de gezinslocatie zijn relatief meer vreemdelingen van Armeense (22%), Iraanse (12%), Iraakse (7%) en Somalische (6%) nationaliteit aanwezig.

Cohort - Top 10 nationaliteiten
(bezetting GLO op 01-01-2015)



Totale bezetting - top 10 nationaliteiten
(bezetting op 01-01-2015)



11 december 2018

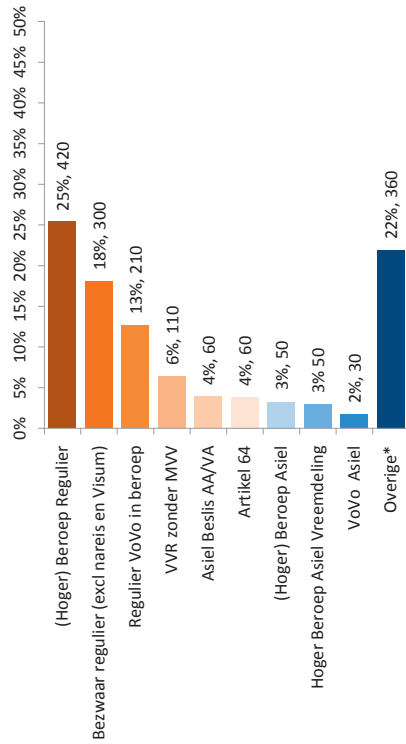
NB de cijfers in deze rapportage zijn afgerond op tientallen, zie Methodologie

4. Profielkenmerken

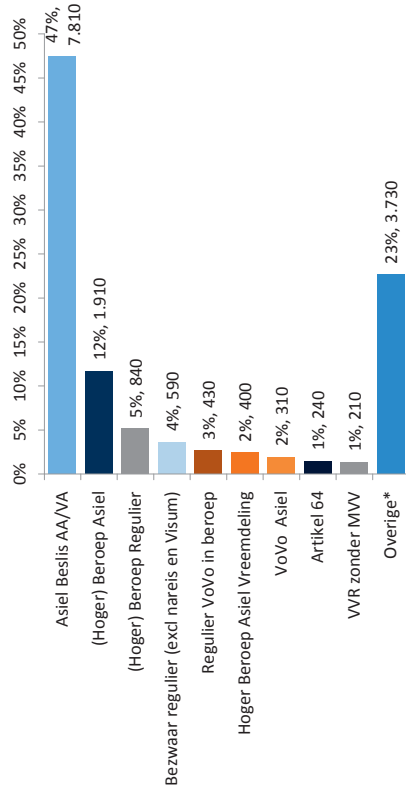
GLO vs totale bezetting



Cohort - Openstaande zaken
op 01-01-2015



Totale bezetting - Openstaande zaken
op 01-01-2015



Op 1 januari 2015 hadden de 1.960 bewoners van de gezinslocaties gezamenlijk 1.650 zaken openstaan (0,84 per bewoner) en alle 24.450 bewoners van COA hadden op datzelfde moment gezamenlijk 16.470 zaken openstaan (0,67 per bewoner). De meest openstaande procedures binnen het cohort waren met name de (hoger) Beroep Regulier, Bezwaar Regulier en Regulier VoVo in beroep – procedures. Binnen de gehele groep bewoners van COA staat de productgroep *Asiel/Beslis AA/VA* veruit bovenaan waarna de (hoger) Beroep Asiel procedure volgt. Opvallend is dat binnen het cohort met name reguliere procedures veel voorkomen. De COA populatie als geheel vraagt met name veel asiel aan.

**In INDiGO, het registratiesysteem van de IND, worden aanvragen en verzoeken die door een klant van de IND worden ingediend en de ambtshulpe handelingen in zogenaamde zaken vastgelegd.*

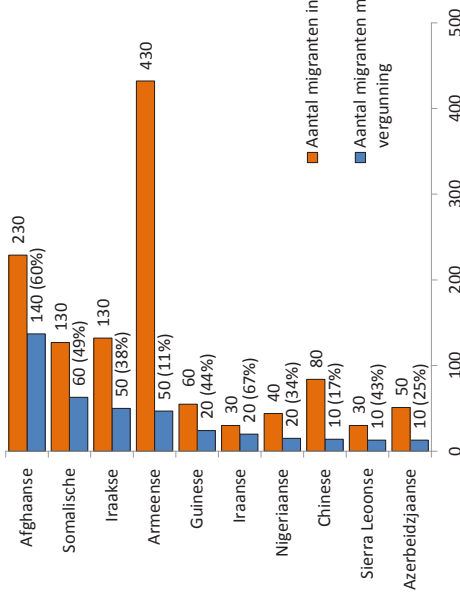
*** Onder de categorie overige bevinden zich onder meer zaken met een niet juridisch karakter, zoals klant-interacties.*

11 december 2018

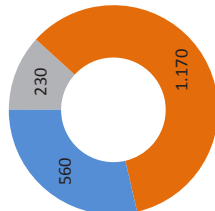
5. Uitkomsten

Hoewel vreemdelingen kregen alsnog een vergunning?

Aandeel vreemdelingen met vergunning



Alle nationaliteiten



Inwillingsgrond	Aantal migranten
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	100
29.1a Vluchtelingenverdrag	80
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	80
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	10
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met wa-bep	<5
Onbekend	20
Totaal	290

Clusterkwalificatie	Aantal migranten
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	100
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	80
B8 - Humanitair tijdelijk	60
EU-documenten Derdelanders	20
Overig	<5
Totaal	270

In de periode 1 januari 2015 tot en met oktober 2018 kregen 560 (29%) van de 1.960 vreemdelingen binnen het cohort alsnog een vergunning (uitstel van vertrek ogv. artikel 6A Vw2000 valt hier niet onder). Afghanen en Somaliërs ontvingen relatief de meeste vergunningen: 60% van de Afghanen (zowel regulier als asiel) en 49% van de Somaliërs (voornamelijk asiel). De gezinslocaties kennen een grote populatie Armeniërs, het inwillingspercentage binnen deze groep ligt op 11%. Dit zijn voornamelijk reguliere procedures. Op peildatum 31 oktober 2018 hadden 1.170 migranten binnen het cohort geen lopende aanvraag en geen vergunning. 230 migranten hebben nog een aanvraag lopen bij de IND.

11 december 2018

Ongeveer de helft van de 560 verstrekte vergunningen waren asielvergunningen en de andere helft vergunningen regulier. Binnen asiel werd vooral op basis van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000 ingewilligd. Binnen regulier gebeurt dit vooral op basis van clusterkwalificatie B7-verblijf als familie- of gezinslid en op humanitaire basis. Vergunningen op humanitaire basis kunnen onderscheiden worden in 2 categorieën, humanitair tijdelijk (zie de verblijfsdoelen in hoofdstuk B8 van de Vreemdelingencirculaire, bv. medische behandeling, huiselijk geweld, mensenhandel) en humanitair niet-tijdelijk (zie de verblijfsdoelen in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire, bv. de Langdurig verblijvende kinderen, na verblijf als familie- of gezinslid en na verblijf in het kader van medische behandeling).

9

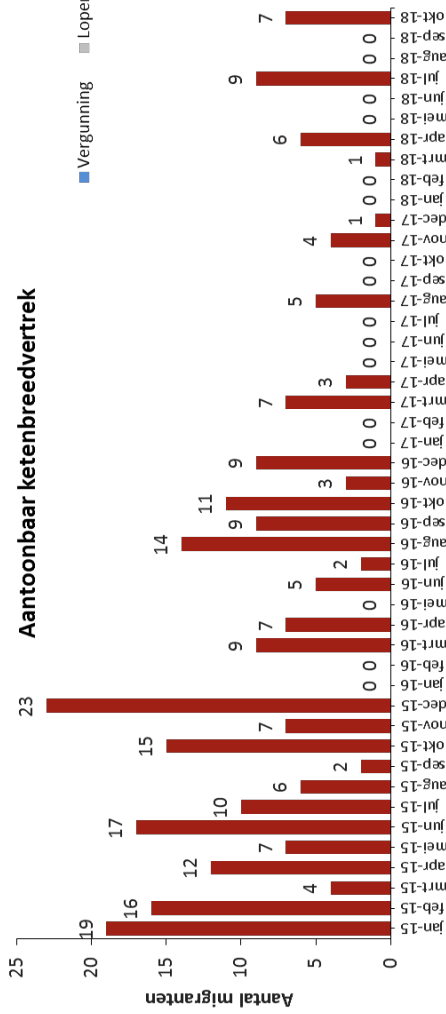
5. Uitkomsten Vertrek

Hoeveel vreemdelingen vertrokken uit Nederland?

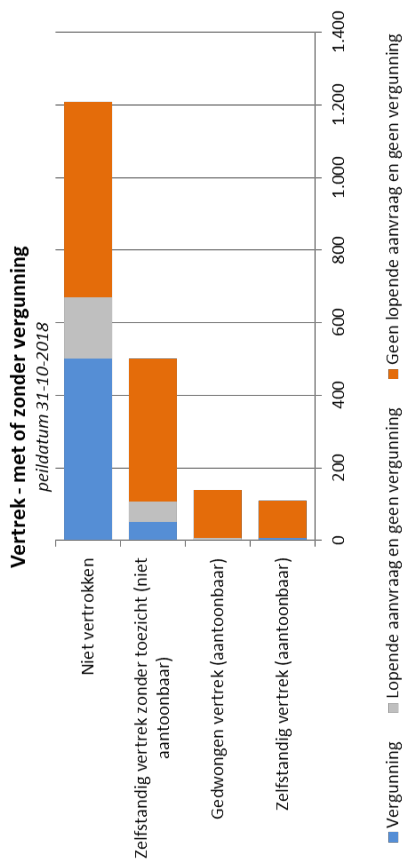


In de grafiek rechts is af te lezen dat bijna 250 migranten aantoonbaar zijn vertrokken; ofwel zelfstandig ofwel gedwongen. Van deze groep had 94% geen aanvraag meer openstaan en had geen vergunning. Circa 1.210 migranten van het cohort zijn niet vertrokken; meer dan 500 hiervan heeft inmiddels een vergunning en 540 migranten die niet vertrokken zijn hebben geen aanvraag en geen vergunning. Circa 170 migranten hebben nog een aanvraag openstaan.

Aantoonbaar ketenbreedvertrek



Links staat een overzicht van het verloop van de vertrokken 250 migranten. Er is een licht dalende trend te zien. Dit betekent dat na 1 januari 2015 maandelijks steeds minder uitgeprocedeerde migranten uit het cohort aantoonbaar vertrekken uit Nederland.



11 december 2018

10



6. Hoeveel nieuwe aanvragen Artikel 64 Vw2000?

# Nationaliteit	Aantal	Inwill. %	Totaal in cohort	Ratio product
1 Armeense	640	26%	430	1,47
2 Russische	90	25%	80	1,09
3 Afghaanse	80	22%	230	0,34
4 Sierra Leone	60	34%	30	2,03
5 Georgische	50	34%	30	1,67
6 Somalische	40	76%	130	0,32
7 Guineese	30	68%	60	0,56
8 Macedonische	30	32%	20	1,72
9 Azerbeidzjaanse	30	0%	50	0,59
10 Eritrese	30	50%	80	0,35
Overig	220		830	
Eindtotaal	1.300	30%	1.960	0,66

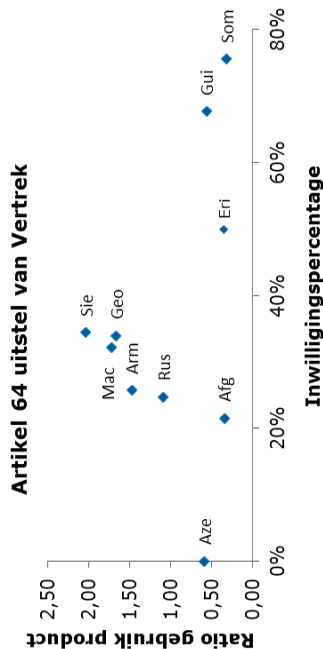
Artikel 64 Vw2000 bepaalt dat uitzetting achterwege blijft zolang het gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen. Het verzoek om uitsstel van vertrek op medische gronden wordt ingediend bij de IND; inwilliging levert rechtmatig verblijf op (niet zijnde een verblijfsvergunning).

Op 1 september 2017 is het beleid ten aanzien van artikel 64 Vw2000 aanvragen omvangrijk gewijzigd n.a.v. de 'Paposhvili' uitspraak van het EHRM¹. Een van de wijzigingen is dat de IND art. 64 Vw2000 nu voorlopig kan toepassen in afwachting van een advies van het Bureau Medische Advisering (BMA) of onderzoek door de DT&V. Er zijn nog geen cijfermatige conclusies verbonden aan dit nieuwe beleid.

De gemiddelde doorlooptijd van de artikel 64 Vw2000 procedures die gestart zijn door dit cohort was ongeveer 56 dagen.

¹ ECLI:NL:RVS:2017:2627

11 december 2018



Vanuit het cohort hebben Armenen veruit het meest een beroep gedaan op artikel 64 Vw2000. Vreemdelingen uit de voormalige Sovjetunie zijn sowieso sterk vertegenwoordigd in deze top 10.

Opvallend hoog zijn de inwilligingspercentages voor vreemdelingen uit Somalië, Guinee en Eritrea.

Uit het spreidingsdiagram is per nationaliteit af te lezen hoe vaak gebruik wordt gemaakt van het product en wat het betreffende inwilligingspercentage is.

Het cohort van mensen uit Sierra Leone maken relatief gezien het vaakst gebruik van artikel 64 Vw2000: het cohort (van 30 personen) deed 61 keer een beroep op artikel 64 Vw2000.



6. Hoeveel nieuwe aanvragen Hasa?

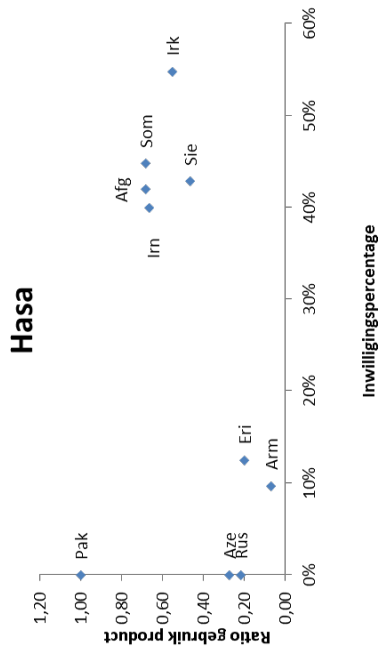
# Nationaliteit	Aantal	Inwill.%	Totaal in cohort	Ratio product
1 Afghaanse	160	42%	230	0,69
2 Somalische	90	45%	130	0,69
3 Iraakse	70	55%	130	0,55
4 Armeense	30	10%	430	0,07
5 Iraanse	20	40%	30	0,67
6 Russische	20	0%	80	0,22
7 Eritrese	20	13%	80	0,20
8 Pakistaanse	20	0%	20	1,00
9 Azerbeidzjaanse	10	0%	50	0,27
10 Sierra Leone	10	43%	30	0,47
Overig	120	29%	750	0,15
Eindtotaal	560	35%	1.960	0,29

Een herhaalde (of volgende) asielaanvraag wordt ingediend bij de IND. De asielzoeker moet nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden aandragen, anders wordt de asielaanvraag afgewezen onder verwijzing naar de eerdere beschikking (artikel 4:6 Awb). De nieuwe feiten of omstandigheden kunnen bijvoorbeeld zien op gunstiger beleid, op de situatie in het herkomstland of op de persoon van de migrant zelf (bijv. bekering of 'uit de kast komen').

De gemiddelde doorlooptijd van de herhaalde asielaanvragen die gestart zijn door dit cohort was ongeveer 176 dagen.

Vanuit het cohort hebben Afghanen het meeste een herhaalde asielaanvraag ingediend. Hoog zijn de inwilligingspercentages voor vreemdelingen uit Irak, Iran, Somalië, Sierra Leone en Afghanistan.

11 december 2018



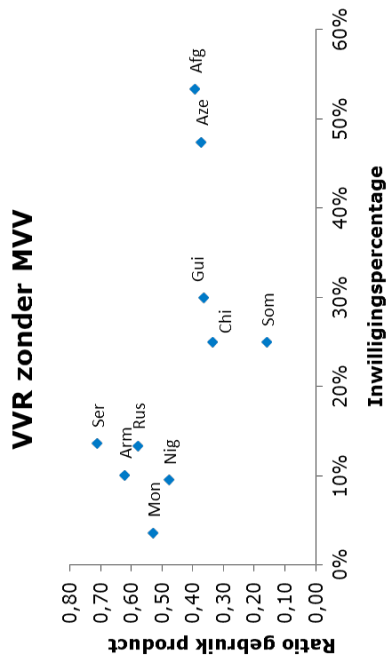
Uit het spreidingsdiagram is per nationaliteit af te lezen hoe vaak gebruik wordt gemaakt van het product en wat het betreffende inwilligingspercentage is. Relatief hoog is het aantal Pakistaanse aanvragen. Het cohort van mensen uit Pakistan (afgerond 20 personen) dienden 16 keer een herhaald asielaanvraag in.

Het cohort van mensen uit Afghanistan en Somalië dienen relatief gezien vaak een herhaalde asielaanvraag in. Het cohort van 230 personen uit Afghanistan diende 157 herhaalde aanvragen in; het cohort van 130 personen uit Somalië diende 87 herhaalde aanvragen in.



6. Hoeveel nieuwe aanvragen VVR zonder MVV?

Nationaliteit	Aantal	Inwill.%	Totaal in cohort	Ratio product
Armeense	270	10%	430	0,62
Afghaanse	90	53%	230	0,39
Russische	50	13%	80	0,58
Chineze	30	25%	80	0,33
Mongolische	30	4%	50	0,53
Servische	20	14%	30	0,71
Nigeriaanse	20	10%	40	0,48
Guinese	20	30%	60	0,36
Somalische	20	25%	130	0,16
Azerbeidzjaanse	20	47%	50	0,37
Overig	220	22%	770	0,28
Eindtotaal	780	21%	1.960	0,40



Als een migrant een reguliere verblijfsvergunning voor Nederland wil aanvragen, is het uitgangspunt dat de migrant eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvraagt, terwijl de migrant in het land van herkomst verblijft. De mvv is een visum voor lang verblijf. Behoudens personen die beschikken over bepaalde nationaliteiten (bijv. EU/EER, Canada, Japan etc.) of een (recent verlopen) verblijfsrecht in Nederland of de EU, is het beleidsmatig uitgangspunt dat vreemdelingen slechts bij uitzondering worden vrijgesteld van het vereiste te beschikken over een mvv. De procedure waarin iemand (doorgaans vanuit Nederland) een VVR aanvraagt terwijl die persoon niet beschikt over een MVV, heet 'VVR zonder MVV'. De gemiddelde doorlooptijd van de VVR zonder MVV procedures die gestart zijn door dit cohort was ongeveer 109 dagen.

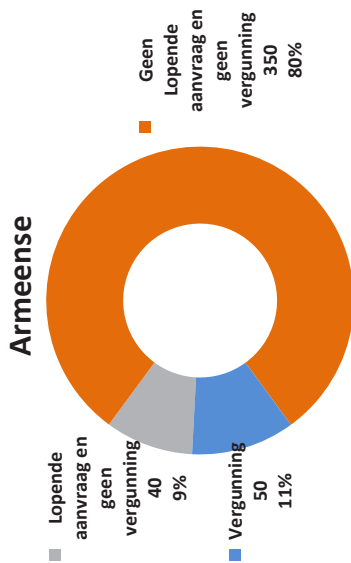
Vanuit het cohort hebben Armenen veruit het meest een aanvraag gedaan tot verlening van een VVR zonder MVV. Hoog zijn de inwilligingspercentages voor vreemdelingen uit Afghanistan en Azerbeidzjan.

Uit het spreidingsdiagram is per nationaliteit af te lezen hoe vaak gebruik wordt gemaakt van het product en wat het betreffende inwilligingspercentage is. Het cohort van mensen uit Servië maken relatief gezien het vaakst gebruik van een VVR aanvraag. Het cohort van 30 Serviërs dienden 22 keer een VVR aanvraag in.

7. Uitkomsten Armeniërs

Hoeveel Armeniërs kregen een vergunning?

Top-5 nationaliteiten	Armeense	Afghaanse	Iraakse	Somalische	Chinese	<i>Alle nationaliteiten</i>
Lopende aanvraag en geen vergunning	40 9%	30 14%	20 14%	20 15%	<5 4%	230 12%
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	350 80%	60 26%	60 48%	40 33%	70 80%	1.170 60%
Vergunning	50 11%	140 60%	50 38%	70 52%	10 17%	560 29%
Totaal	430 100%	230 100%	130 100%	130 100%	80 100%	1.960 100%



Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 430 Armeniërs in het cohort, dat is 22% van het hele cohort.

Cirkeldiagram en tabel hierboven: Een groot deel van de Armenen heeft geen lopende aanvraag en geen vergunning, 80% vs. 60% van het hele cohort. Een laag aandeel heeft een vergunning: 11% vs. 29% van het hele cohort.

Het inwilligingspercentage van asielaanvragen onder Armeniërs is laag. Armenen doen vaak een beroep op reguliere verblijfsgronden. Binnen de reguliere vergunningen is het grootste deel Humanitair (49%) en daarna B7 (42%).

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal Armeniërs	%	Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	0	0%	27%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000*	<5	67%	35%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	<5	33%	27%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	0	0%	4%
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met vva-bep	0	0%	0%
'Onbekend' en 'teveel waarden'	0	0%	8%
Totaal	<5	100%	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		6%	52%

* Zie uitleg voetnoot pagina 4

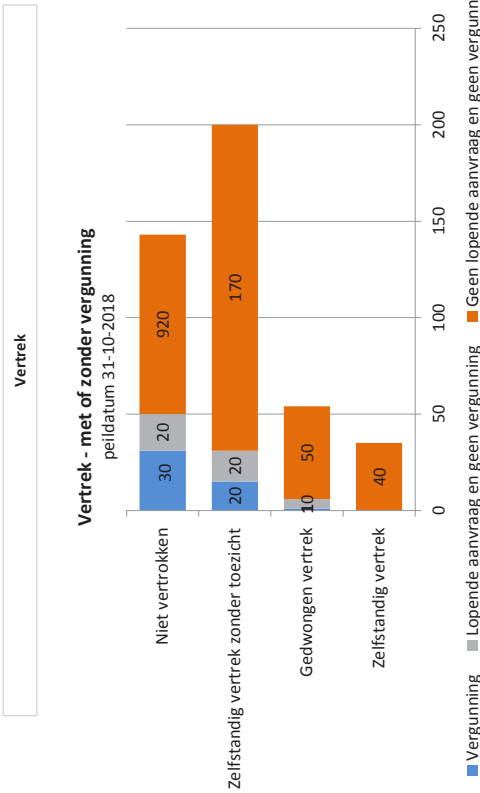
11 december 2018

Clusterkwalificatie regulier	aantal Armeniërs	%	Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	20	42%	40%
B8 - Humanitair tijdelijk	10	20%	20%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	10	29%	31%
EU-documenten Derdelanders	<5	4%	8%
Overig	<5	4%	1%
Totaal	50	100%	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		94%	48%

7. Uitkomsten Armeniërs

Gestarte Procedures en Vertrek

Gestarte procedures van Armeniërs.				
# Afdoeningscluster	Totaal	op % totaal cohort	Inwilliging	% ingewilligd
1 Artikel 64 uitstel van vertrek	680	49%	160	24%
2 Regulier Beroep	490	39%	n.v.t.	
3 Regulier VoVo in beroep	410	38%	n.v.t.	
4 Bezw. excl nareis, gender e.v.	360	39%	n.v.t.	
5 VVR zonder MVV (excl. gender)	270	33%	30	10%
6 Regulier VoVo in bezwaar	230	46%	n.v.t.	
7 Regulier Hoger Beroep vreemd.	220	36%	n.v.t.	
8 Bezw. Art 64 uitst van vertrek	110	56%	n.v.t.	
9 Beroep Bewaring	80	31%	n.v.t.	
10 Regulier VoVo RvS	50	39%	n.v.t.	
<i>Overig</i>	<i>970</i>	<i>21%</i>	<i>60</i>	<i>6%</i>
Totaal	3.860	33%	250	6%

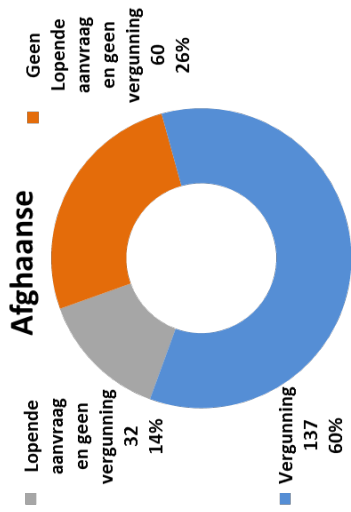


Armeniërs doorlopen opvallend veel procedures voor artikel 64 Vw2000. In 160 gevallen heeft de aanvraag om uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw2000 geleid tot een inwilliging (24%).

7. Uitkomsten Afghanen

Hoeveel Afghanen kregen een vergunning?

Top-5 nationaliteiten	Armeense	Afghaanse	Iraakse	Somalische	Chinese	Alle nationaliteiten
Lopende aanvraag en geen vergunning	40	30	20	20	<5	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	350	60	60	40	70	1.170
Vergunning	50	140	50	70	10	560
Totaal	430	230	130	100%	80	1.960
	9%	14%	14%	15%	4%	12%
	80%	26%	48%	33%	80%	60%
	11%	60%	38%	52%	17%	29%



Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 230 Afghanen in het cohort, dat is 12% van het hele cohort.

Cirkeldiagram en tabel hierboven: een relatief groot deel van de Afghanen heeft een vergunning, 60% vs. 29% van het hele cohort. Een laag aandeel heeft geen lopende aanvraag en geen vergunning: 14% vs. 60% van het hele cohort.

Afghanen krijgen ongeveer net zo vaak een asielvergunning (56%), als een reguliere vergunning (44%).

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal Afghanen	% Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	30	36%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	20	25%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	20	27%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	<5	5%
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met vva-bep 'Onbekend' en 'teveel waarden'	0	0%
Totaal	80	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		56%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		44%

Clusterkwalificatie regulier	aantal Afghanen	% Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	10	22%
B8 - Humanitair tijdelijk	30	55%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	10	23%
EU-documenten Dertdelanders	0	0%
Overig	0	0%
Totaal	60	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		44%

11 december 2018

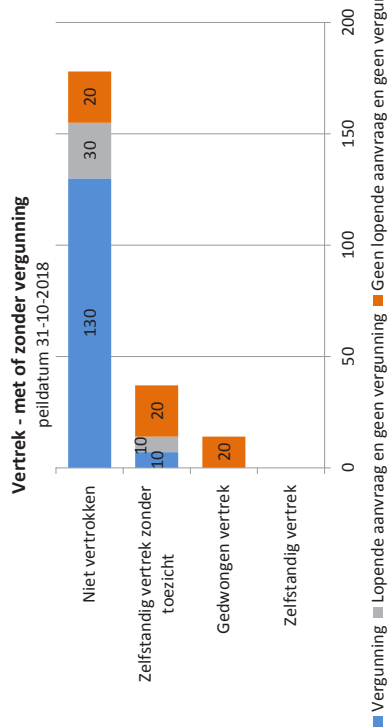
7. Uitkomsten Afghanen

Gestarte Procedures en Vertrek

Gestarte procedures van Afghanen.

# Afdoeningscluster	Totaal	op % totaal cohort	Inwilliging	% ingewilligd
1 Asiel - hasa	180	26%	70	37%
2 Regulier VoVo in beroep	150	14%	n.v.t.	
3 Regulier Beroep	120	10%	n.v.t.	
4 VVR zonder MVV (excl. gender)	100	12%	50	48%
5 Artikel 64 uitstel van vertrek	90	6%	20	20%
6 Regulier Hoger Beroep vreemd.	60	10%	n.v.t.	
7 Bezw. excl nareis, gender e.v.	60	6%	n.v.t.	
8 VA Beroep	60	33%	n.v.t.	
9 Beroep Bewaring	40	18%	n.v.t.	
10 VVR verlenging	40	34%	40	90%
<i>Overig</i>	<i>570</i>	<i>13%</i>	<i>50</i>	<i>8%</i>
Totaal	1.470	12%	210	14%

Vertrek

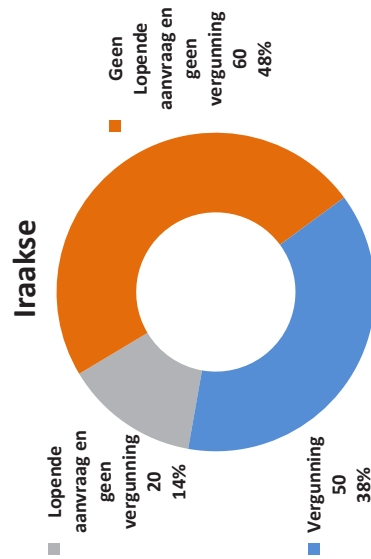


Afghanen dienen veel herhaalde asielaanvragen in. In 70 van de 160 herhaalde aanvragen heeft dat geleid tot een inwilliging (37%).

7. Uitkomsten Irakezen

Hoeveel Irakezen kregen een vergunning?

Top-5 nationaliteiten	Armeense	Afghaanse	Iraakse	Somalische	Chineze	Alle nationaliteiten
Lopende aanvraag en geen vergunning	40	30	20	20	<5	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	350	60	60	40	70	1.170
Vergunning	50	140	50	70	10	560
Totaal	430	230	130	130	80	1.960
	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 130 Irakezen in het cohort, dat is 7% van het hele cohort.

De meeste vergunningen bij Irakezen zijn op grond van asiel.

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal Irakezen	% Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	20	33%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	20	43%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	<5	8%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	<5	8%
29.2c Afgel. vergun. ouders/minderj. met wa-bep	0	0%
'Onbekend' en 'teveel waarden'	<5	8%
Totaal	50	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		98%

11 december 2018

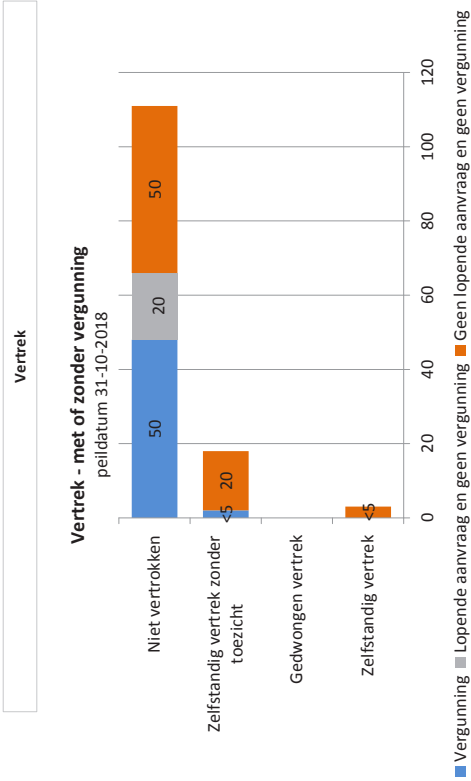
Clusterkwalificatie regulier	aantal Irakezen	% Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	<5	100%
B8 - Humanitair tijdelijk	0	0%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	0	0%
EU-documenten Derlanders	0	0%
Overig	0	0%
Totaal	<5	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		2%

18

7. Uitkomsten Irakezen

Gestarte Procedures en Vertrek

# Afdoeningscluster	Totaal	op % totaal cohort	Inwilliging	% ingewilligd
1 Asiel - hasa	90	13%	40	44%
2 Regulier Beroep	70	6%	n.v.t.	
3 Regulier VoVo in beroep	70	6%	n.v.t.	
4 Uitsstel van vertrek	60	25%	0	0%
5 Regulier Hoger Beroep vreemd.	50	8%	n.v.t.	
6 Bezw. excl hareis, gender e.v.	30	4%	n.v.t.	
7 AA Beroep	30	11%	n.v.t.	
8 Artikel 64 uitsstel van vertrek	20	2%	<5	5%
9 AA VoVo	20	10%	n.v.t.	
10 VVR zonder MWV (excl. gender)	100	12%	0	0%
Overig	50	1%	20	35%
Totaal	590	5%	60	10%

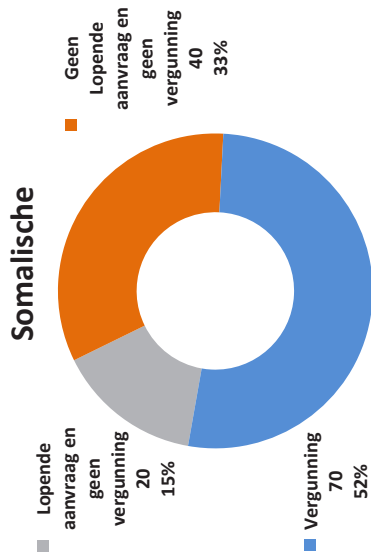


Irakezen dienen relatief veel herhaalde asielaanvragen in, wat in 40 gevallen heeft geleid tot een inwilliging (44%).

7. Uitkomsten Somaliërs

Hoeveel Somaliërs kregen een vergunning?

Top-5 nationaliteiten	Armeense	Afghaanse	Iraakse	Somalische	Chinese	<i>Ale nationaliteiten</i>
Lopende aanvraag en geen vergunning	40	30	20	20	<5	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	350	60	60	40	70	1.170
Vergunning	50	140	50	70	10	560
Totaal	430	230	130	130	80	1.960
	9%	14%	14%	15%	4%	12%
	80%	26%	48%	33%	80%	60%
	11%	60%	38%	52%	17%	29%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 130 Somaliërs in het cohort, dat is 6% van het hele cohort.

Cirkeldiagram en tabel hierboven: relatief veel Somaliërs krijgen een vergunning; 60 van de 130 (50%) vs. 29% van het hele cohort.

De meeste vergunningen bij Somaliërs zijn op grond van asiël.

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal Somaliërs	% Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	0	0%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	40	72%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	20	26%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	0	0%
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met vva-bep	0	0%
'Onbekend' en 'teveel waarden'	<5	2%
Totaal	60	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		86%

11 december 2018

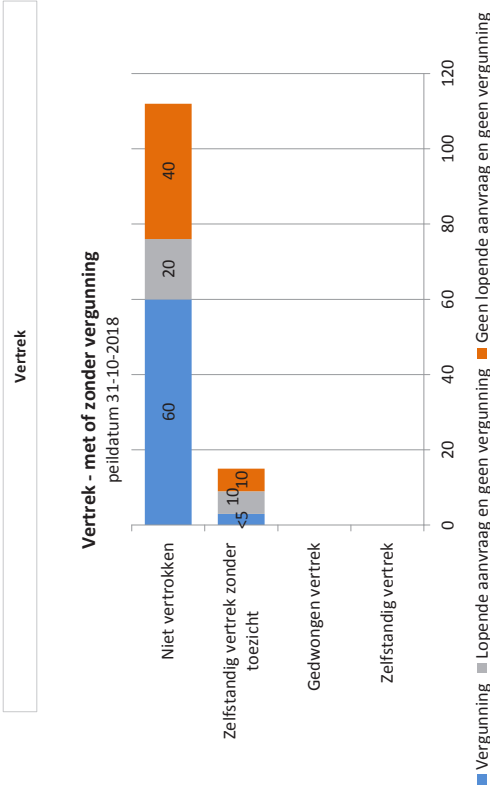
Clusterkwalificatie regulier	aantal Somaliërs	% Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	10	89%
B8 - Humanitair tijdelijk	0	0%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	0	0%
EU-documenten Derlanders	<5	11%
Overig	0	0%
Totaal	10	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		14%

7. Uitkomsten Somaliërs

Gestarte Procedures en Vertrek

Gestarte procedures van Somaliërs.			
Somalische # Afdoeningscluster	Totaal	op % totaal cohort	% Inwilliging ingewilligd
1 Asiel - hasa	110	16%	40 36%
2 Regulier VoVo in beroep	60	5%	n.v.t.
3 Regulier Beroep	40	4%	n.v.t.
4 Artikel 64 uitstel van vertrek	40	3%	30 74%
5 Regulier Hoger Beroep vreemd.	40	7%	n.v.t.
6 AA Beroep	40	15%	n.v.t.
7 AA VoVo	40	17%	n.v.t.
8 Bezw. excl nareis, gender e.v.	30	3%	n.v.t.
9 AA Hoger Beroep Vreemdeling	30	19%	n.v.t.
10 VA Beroep	20	13%	n.v.t.
<i>Overig</i>	<i>200</i>	<i>4%</i>	<i>30 13%</i>
Totaal	640	5%	100 15%

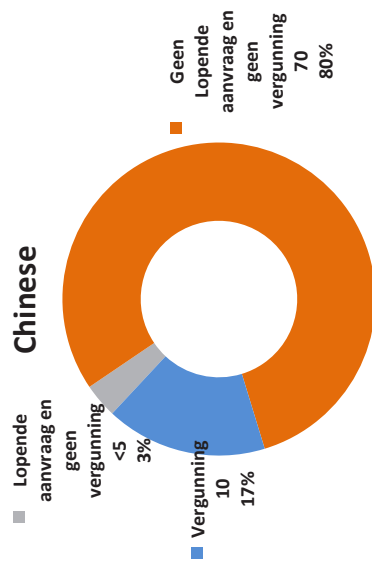
In 110 gevallen is een herhaalde asielaanvraag ingediend en dat heeft 40 keer geleid tot een inwilliging (36%). De overige inwilligingen betroffen 40 keer een aanvraag artikel 64 Vw2000 en dat leidde in 30 gevallen tot een inwilliging (74%), een hoog percentage.



7. Uitkomsten Chinezen

Hoeveel Chinezen kregen een vergunning?

Top-5 nationaliteiten					Chinese	Alle nationaliteiten
Lopende aanvraag en geen vergunning	Armeense	Afghaanse	Iraakse	Somalische	<5	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	350	60	60	40	70	1.170
Vergunning	50	140	50	70	10	560
Totaal	430	230	130	130	80	1.960
	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 80 Chinezen in het cohort, dat is 4% van het hele cohort.

Cirkeldiagram en tabel hierboven: relatief veel Chinezen hebben geen lopende aanvraag en geen vergunning; 70 van de 80 (80%) vs. 60% van het hele cohort.

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal Chinezen	% Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	<5	100%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	0	0%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	0	0%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	0	0%
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met vva-bep 'Onbekend' en 'teveel waarden'	0	0%
Totaal	<5	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		21%
11 december 2018		52%

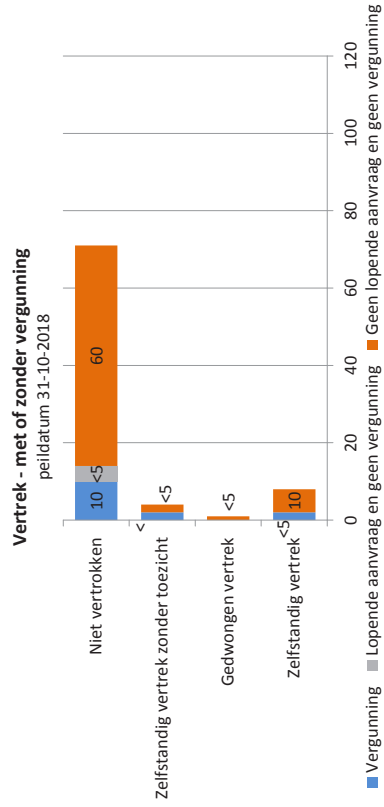
Clusterkwalificatie regulier	aantal Chinezen	% Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	10	45%
B8 - Humanitair tijdelijk	0	0%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	10	45%
EU-documenten Derdelanders	<5	9%
Overig	0	0%
Totaal	10	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		79%
48%		

7. Uitkomsten Chinezen

Gestarte Procedures en Vertrek

Gestarte procedures van Chinezen			
Chinese	# Afdoeningscluser	Totaal op % totaal cohort	% ingewilligd
	1 VVR zonder MVV (excl. gender)	30 3%	10 24%
	2 Regulier Beroep	30 2%	n.v.t.
	3 Bezw. excl nareis, gender e.v.	20 2%	n.v.t.
	4 Regulier Hoger Beroep vreemd.	20 3%	n.v.t.
	5 Regulier VoVo in beroep	10 1%	n.v.t.
	6 Artikel 64 uitstel van vertrek	10 1%	10 91%
	7 Regulier VoVo in bezwaar	10 2%	n.v.t.
	8 Urgentie	10 3%	0 0%
	9 Asiel - zij-instroom	<5 3%	<5 100%
	10 MVV - TEV	<5 21%	<5 100%
	<i>Overig</i>	20 0%	<5 14%
	Totaal	160 1%	30 16%

Vertrek

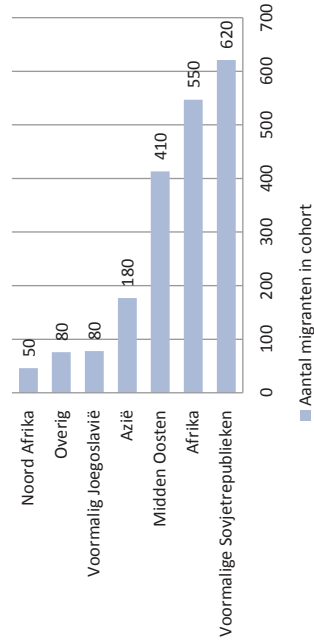


Van de 11 procedures artikel 64 Vwv2000 werden er 10 ingewilligd (91%).



8. Overzicht landencusters

Aantal migranten in cohort



Voormalige Sovjetrepublieken		Afrika (excl. Noord-Afrika)		Midden-Oosten	
Armeense	430	Somalische	130	Afghaanse	230
Russische	80	Eritrese	80	Iraakse	130
Azerbeidzjaanse	50	Guinese	60	Iraanse	30
Georgische	30	Nigeriaanse	40	Libanese	10
Oekraïense	10	Ethiopische	40	Syrische	10
Kazachse	10	Sierra Leone	30	Jemenitische	<5
Moldavische	<5	Burundese	30		
Kirgizische	<5	Burger van Congo	20		
Oezbeekse	<5	Angolese	20		
		Soedanese	20		
		Ivoriaanse	20		
		Kenyaanse	10		
		Burger van DRC	10		
		Liberiaanse	10		
		Togolese	10		
		Tanzaniaanse	10		
		Ghanese	10		
		Ugandese	<5		
		Malawische	<5		
		Zimbabwaanse	<5		
		Zuid-Afrikaanse	<5		
		Burkinese	<5		
		Gambiaanse	<5		
		Kameroense	<5		
		Rwandese	<5		
		Senegalese	<5		
		Nigerese	<5		
		Tsjadische	<5		

In bovenstaand overzicht zijn de nationaliteiten in het cohort gegroepeerd. Opvallend is het grote aandeel vreemdelingen dat afkomstig is uit een van de voormalige Sovjetrepublieken.

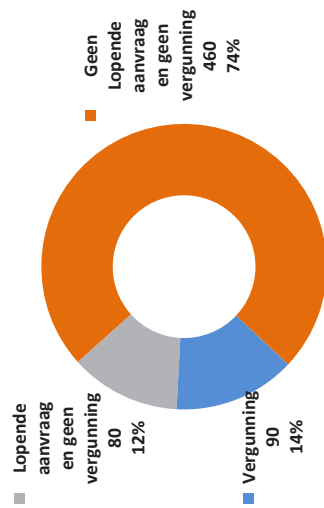
Op de navolgende pagina's wordt dezelfde opbouw gevolgd als bij de nationaliteiten in voorgaand hoofdstuk.



8. Uitkomsten Voormalige Sovjetunie

Hoeveel vreemdelingen uit de voormalige Sovjetunie kregen een vergunning

Voormalige Sovjetunie



Landencategorie	Voormalige Sovjetunie	Afrika	Midden-Oosten	Alle nationaliteiten
Lopende aanvraag en geen vergunning	80	13%	60	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	460	74%	290	1.170
Vergunning	90	14%	200	560
Totaal	620	100%	410	1.960

Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 620 mensen uit de voormalige Sovjetunie in het cohort, dat is 32% van het hele cohort.

Inwilligingsgrond	Aantal migranten	%	Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	<5	9%	27%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	<5	18%	35%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	<5	36%	27%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	<5	9%	4%
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met vva-bep	0	0%	0%
'Onbekend' en 'teveel waarden'	<5	27%	8%
Totaal	10	100%	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		13%	52%

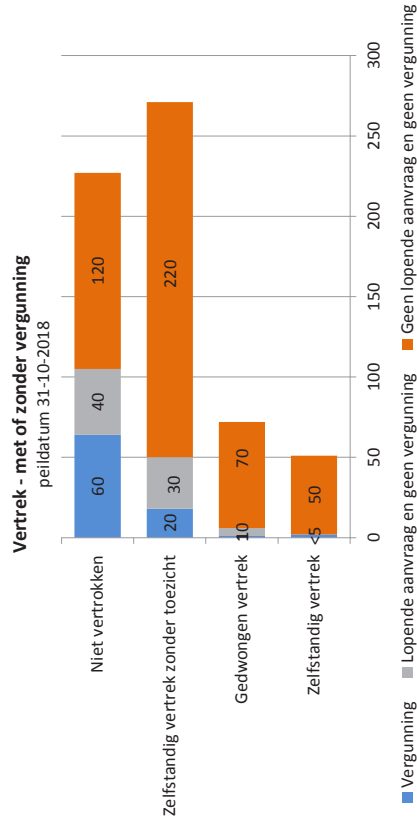
11 december 2018

Clusterkwalificatie	regulier	aantal migranten	%	Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid		20	28%	40%
B8 - Humanitair tijdelijk		10	13%	20%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk		40	53%	31%
EU-documenten Derlandelers		<5	3%	8%
Overig		<5	3%	1%
Totaal		80	100%	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen			87%	48%



8. Uitkomsten Voormalige Sovjetunie

# Afdoeningscluster	Totaal	op % totaal cohort	Inwilliging	% ingewilligd
1 Artikel 64 uitsstel van vertrek	860	63%	210	24%
2 Regulier Beroep	590	48%	n.v.t.	
3 Regulier VoVo in beroep	490	45%	n.v.t.	
4 Bezw. excl. nareis, gender e.v.	440	48%	n.v.t.	
5 VVR zonder MVV (excl. gender)	380	45%	50	14%
6 Regulier Vovo in bezwaar	280	55%	n.v.t.	
7 Regulier Hoger Beroep vreemd.	280	46%	n.v.t.	
8 Bezw. Art 64 uitsst van vertrek	130	62%	n.v.t.	
9 Beroep Bewaaring	100	42%	n.v.t.	
10 Astel - hasa	100	15%	<5	3%
<i>Overig</i>	<i>1.480</i>	<i>36%</i>	<i>80</i>	<i>5%</i>
Totaal	5.120	43%	340	7%

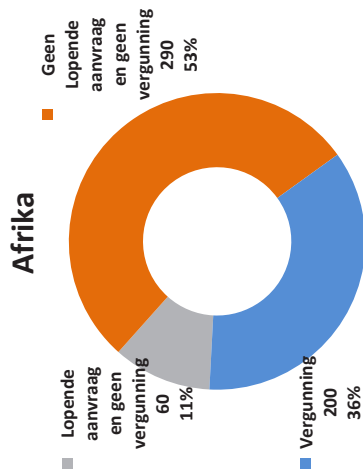


11 december 2018



8. Uitkomsten Afrika (exclusief Noord-Afrika)

Hoeveel vreemdelingen uit Afrika kregen een vergunning



Landencusters	Voormalige Sovjetunie	Afrika	Midden-Oosten	Alle nationaliteiten
Lopende aanvraag en geen vergunning	80	11%	60	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	460	53%	140	1.170
Vergunning	90	36%	210	560
Totaal	620	100%	410	1.960

Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 550 mensen uit Afrika in het cohort, dat is 28% van het hele cohort.

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal migranten	% Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	10	9%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	60	51%
29.2a Afgeel. vergun. echtg./minderj. kind.	40	33%
29.2b Afgeel. vergun. partner/meerderj. kind.	<5	2%
29.2c Afgeel. vergun. ouders minderj. met vva-bep 'Onbekend' en 'veel waarden'	0	0%
Totaal	110	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		58%

11 december 2018

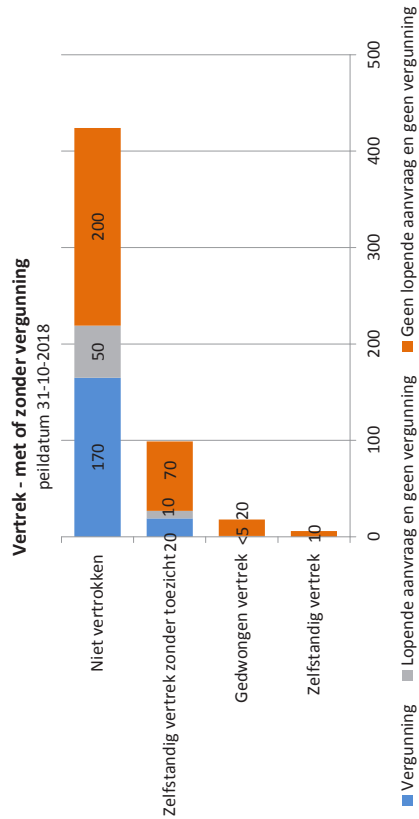
Clusterkwalificatie regulier	aantal migranten	% Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	50	57%
B8 - Humanitair tijdelijk	10	6%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	10	12%
EU-documenten Dertelanders	20	24%
Overig	0	0%
Totaal	80	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		42%

27



8. Uitkomsten Afrika (exclusief Noord-Afrika)

# Afdomingscluster	Totaal	op % totaal cohort	Inwilliging	% ingewilligd
1 Artikel 64 uitstel van vertrek	270	19%	120	44%
2 Regulier Beroep	240	19%	n.v.t.	
3 Asiel - hasa	210	30%	70	33%
4 Regulier VoVo in beroep	200	18%	n.v.t.	
5 Bezw. excl nareis, gender e.v.	190	20%	n.v.t.	
6 VVR zonder MVV (excl. gender)	180	21%	40	21%
7 Regulier Hoger Beroep vreemd.	120	20%	n.v.t.	
8 Regulier Vovo in bezwaar	90	17%	n.v.t.	
9 AA Beroep	80	31%	n.v.t.	
10 AA VoVo	70	30%	n.v.t.	
<i>Overig</i>	<i>860</i>	<i>21%</i>	<i>90</i>	<i>10%</i>
Totaal	2.480	21%	310	13%

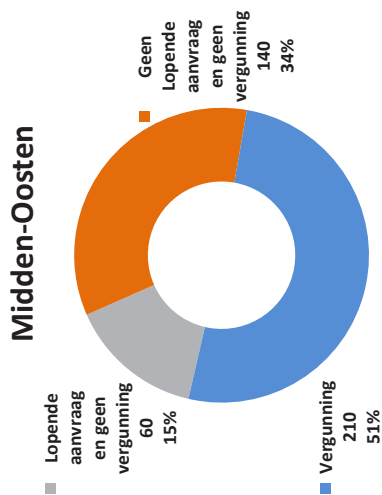


11 december 2018



8. Uitkomsten Midden-Oosten

Hoeveel vreemdeelingen uit het Midden-Oosten kregen een vergunning



Landencusters	Voormalige Sovjetunie	Afrika	Midden-Oosten	Alle nationaliteiten
Lopende aanvraag en geen vergunning	80	60	60	230
Geen Lopende aanvraag en geen vergunning	460	290	140	1.170
Vergunning	90	200	210	560
Totaal	620	550	410	1.960
	100%	100%	100%	100%

Op peildatum 31 oktober 2018 bevinden zich 410 mensen uit het Midden-Oosten in het cohort, dat is 21% van het hele cohort.

Inwilligingsgrond Asiel-vergunning	Aantal migranten	% Cohort
29.1a Vluchtelingenverdrag	60	39%
29.1b artikel 29, eerste lid, onder b, Vw2000	40	29%
29.2a Afgel. vergun. echtg./minderj. kind.	30	19%
29.2b Afgel. vergun. partner/meerderj. kind.	10	5%
29.2c Afgel. vergun. ouders minderj. met wabep	<5	1%
'Onbekend' en 'teveel waarden'	10	7%
Totaal	150	100%
Aandeel Asiel vergunning op totaal vergunningen		70%

11 december 2018

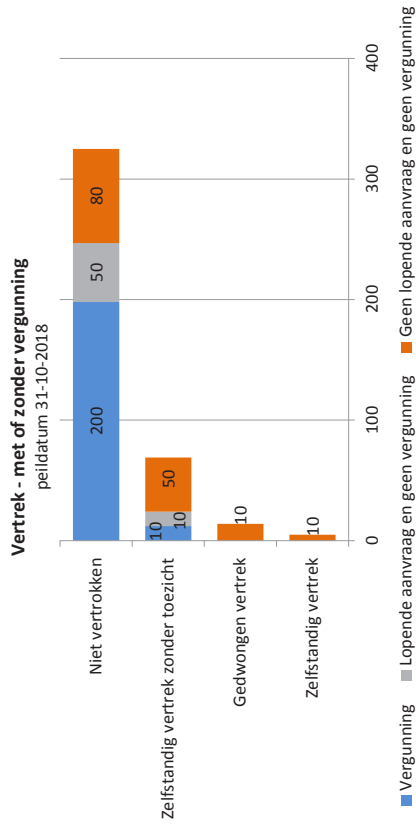
Clusterkwalificatie regulier	aantal migranten	% Cohort
B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	10	23%
B8 - Humanitair tijdelijk	30	53%
B9 - Humanitair niet-tijdelijk	20	24%
EU-documenten Derlandelers	0	0%
Overig	0	0%
Totaal	60	100%
Aandeel Reguliere vergunning op totaal vergunningen		30%

29



8. Uitkomsten Midden-Oosten

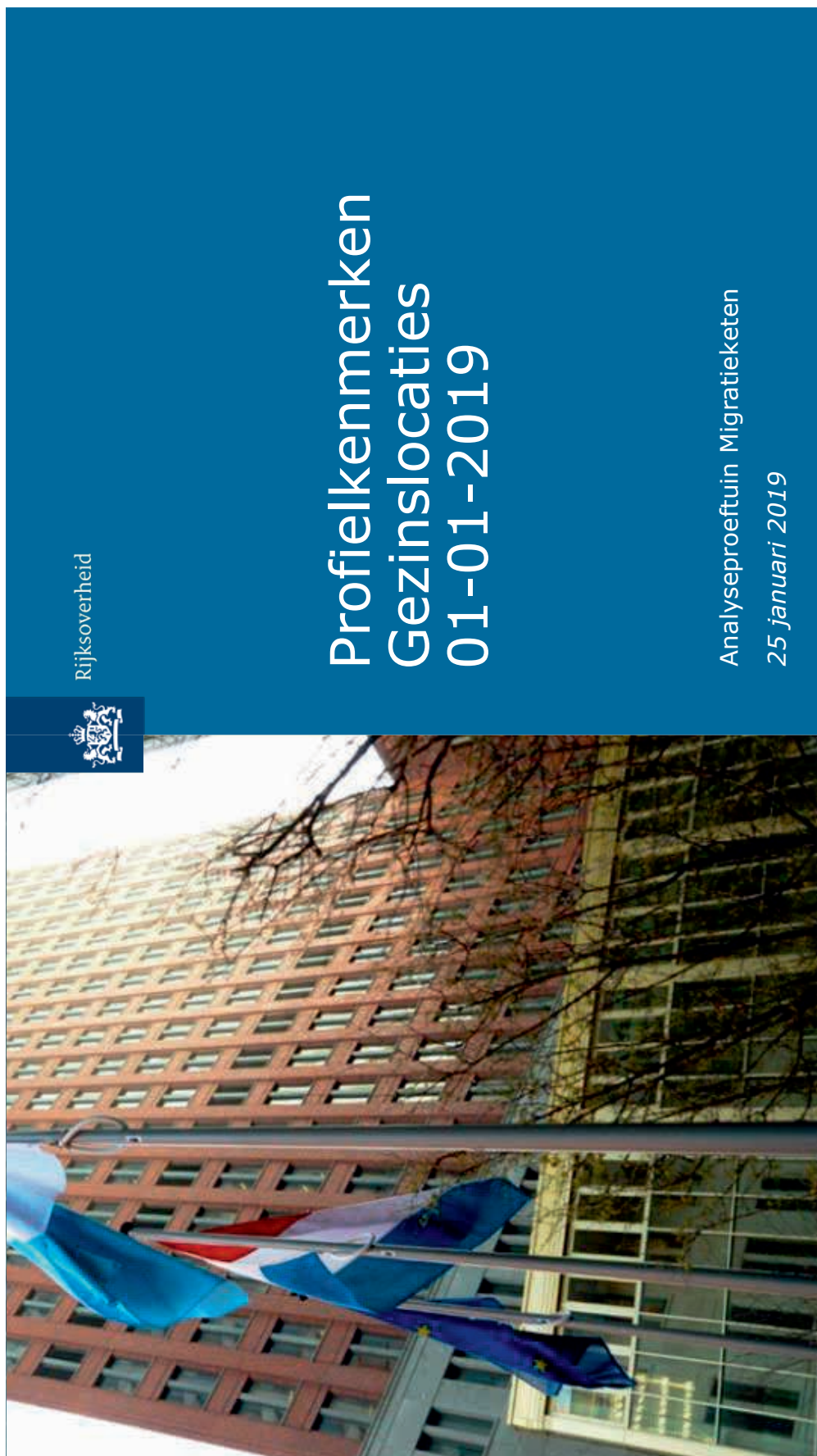
# Afdoeningscluster	Totaal	op % totaal cohort	Inwilliging	% ingewilligd
1 Asiel - hasa	310	46%	120	38%
2 Regulier VoVo in beroep	230	21%	n.v.t.	
3 Regulier Beroep	220	18%	n.v.t.	
4 Regulier Hoger Beroep vreemd.	120	20%	n.v.t.	
5 VVR zonder MVV (excl. gender)	120	14%	50	47%
6 Artikel 64 uitstel van vertrek	110	8%	20	18%
7 Bezw. excl nareis, gender e.v.	110	12%	<5	1%
8 Uitstel van vertrek	90	41%	0	0%
9 AA Beroep	80	33%	n.v.t.	
10 VA Beroep	80	47%	n.v.t.	
Overig	920	21%	140	15%
Totaal	2.400	20%	330	14%



11 december 2018

Bijlage C: Cijfermatig onderzoek

2. Profielkenmerken van de gezinnen die op 1 januari 2015 respectievelijk 1 januari 2019 op een gezinslocatie zaten.

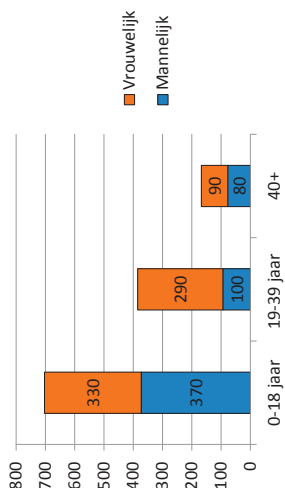


Profielkenmerken

GLO vs totale bezetting, 2015 vs 2019



leeftijd & geslacht
bezetting GLO 01-01-2019



leeftijd & geslacht
totale bezetting COA 01-01-2019



25 januari 2019

Samenstelling GLO en totale bezetting

Op 1 januari 2019 was de bezetting op de Gezinslocatie (GLO) 1.270. Dat is circa **690 personen minder** (-53%) dan op 1 januari 2015, de datum op basis waarvan het cohort voor de data analyse is vastgesteld. De totale bezetting van COA op 1 januari 2019 was 22.350, -9% t.o.v. 4 jaar geleden. In verhouding tot de krimp van de totale bezetting is de bezetting van de GLO aanzienlijk sterker afgenomen.

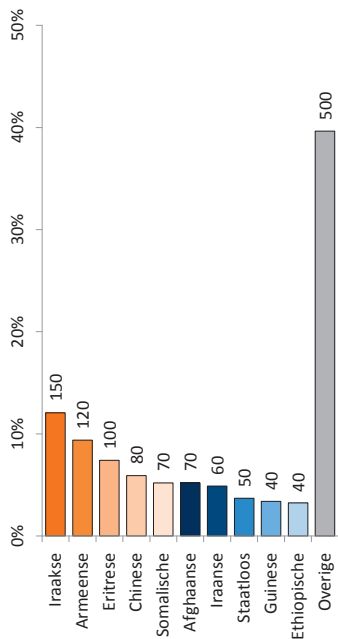
Leeftijd en geslacht

Van de vreemdelingen die op 1 januari 2019 in de GLO onderdak kregen is circa 43% man, wat veel lager is dan binnen de totale bezetting (63%). De bewoners in de GLO zijn jonger dan de gemiddelde COA bewoner; 55% van de vreemdelingen in de GLO is minderjarig, binnen de totale bezetting is 31% minderjarig. Deze verhoudingen zijn **nagenoeg hetzelfde** als in 2015.

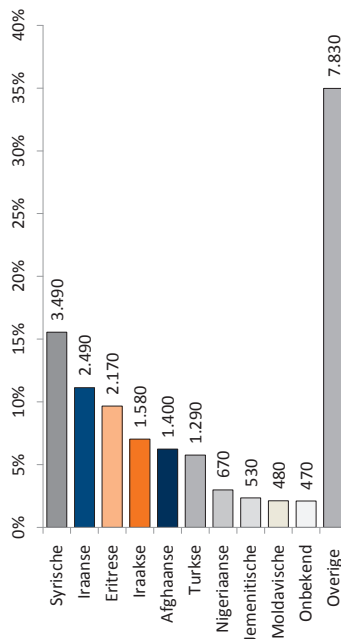
Nationaliteit

Opvallend is de **aanzienlijke afname** van zowel vreemdelingen met de **Armeense** als de **Afghaanse** nationaliteit binnen de GLO. Op 1 januari 2015 zaten er 430 Armeniërs en 230 Afghanen in de GLO en 4 jaar later waren dit er respectievelijk nog maar 120 en 70. Ook het aantal Somaliërs is gehalveerd. De aantallen Irakezen, Eritreërs, Chinezen en Guinezen blijven **grotendeels** hetzelfde t.o.v. 4 jaar geleden. Nieuw in de top 10 van de GLO zijn de staatlozen, Iraniërs en de Ethiopische vreemdelingen. De totale bezetting bevat minder Syriërs (-55%), meer Iraniërs (+305%) en in de top 10 nu ook de Jemenitische nationaliteit.

Top 10 nationaliteiten
(bezetting GLO op 01-01-2019)



Top 10 nationaliteiten
(totale bezetting op 01-01-2019)

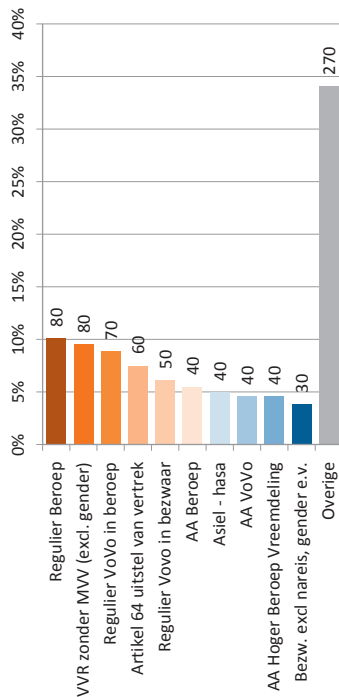


Profielkenmerken

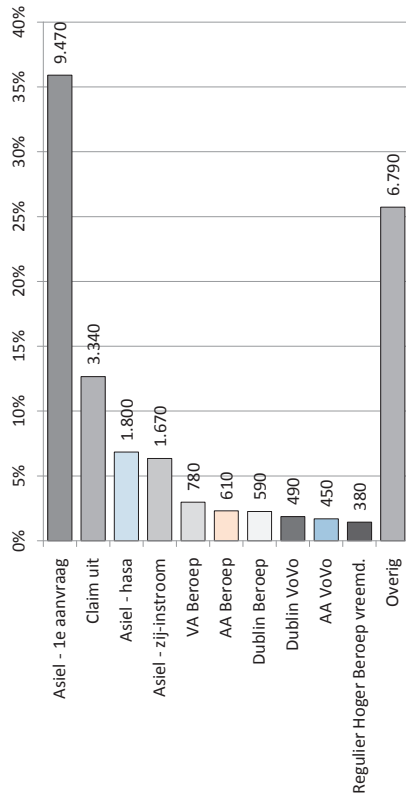
GLO vs totale bezetting, 2015 vs 2019



GLO - Openstaande zaken*
op 01-01-2019



Totale bezetting - Openstaande zaken*
op 01-01-2019



Op 1 januari **2019** hadden de 1.270 bewoners van de GLO gezamenlijk 800 openstaande zaken (0,63 per bewoner) en alle 22.350 bewoners bij COA hadden gezamenlijk 26.370 openstaande zaken (1,18 per bewoner). **4 jaar eerder** hadden 1.960 bewoners van de gezinslocaties gezamenlijk 1.650 zaken openstaan (0,84 per bewoner) en alle 24.450 bewoners van COA hadden op datzelfde moment gezamenlijk 16.470 zaken openstaan (0,67 per bewoner). Opmerkelijk is dat het **aantal zaken per bewoner binnen de GLO is afgenomen** en dat het **aantal zaken per bewoner van de totale bezetting aanzienlijk is toegenomen**.

Net als in 2015 hebben de vreemdelingen binnen de GLO de meeste Regulier Beroep zaken openstaan, maar is percentageel gezien flink afgenomen van 25% in 2015 naar 10% in 2019. Dit geldt ook voor bezwaar regulier dat in 2015 18% (300 zaken) van het totaal bedroeg en in 2019 was dit nog maar 4% (30 zaken). Het percentage Artikel 64 procedures is verduubeld t.o.v. 2015. Binnen de totale bezetting op 1 januari 2019 is een opvallende aanwezigheid van allerlei Dublin-procedures, welke in 2015 niet aanwezig waren binnen de top 10 openstaande zaken.

*In INDIGO, het registratiesysteem van de IND, worden aanvragen en verzoeken die door een klant van de IND worden ingediend en de ambtshalve handelingen in zogenaamde zaken vastgelegd. Voor de afhandeling van een aanvraag worden in voorkomende gevallen meerdere zaken gebruikt.

** Onder de categorie overige bevinden zich onder meer zaken met een niet-juridisch karakter, zoals klant-interacties.

25 januari 2019

Bijlage C: Cijfermatig onderzoek
3. Analyse van terugkeer en proceduregedrag van gezinnen op een gezinslocatie.

Rijksoverheid



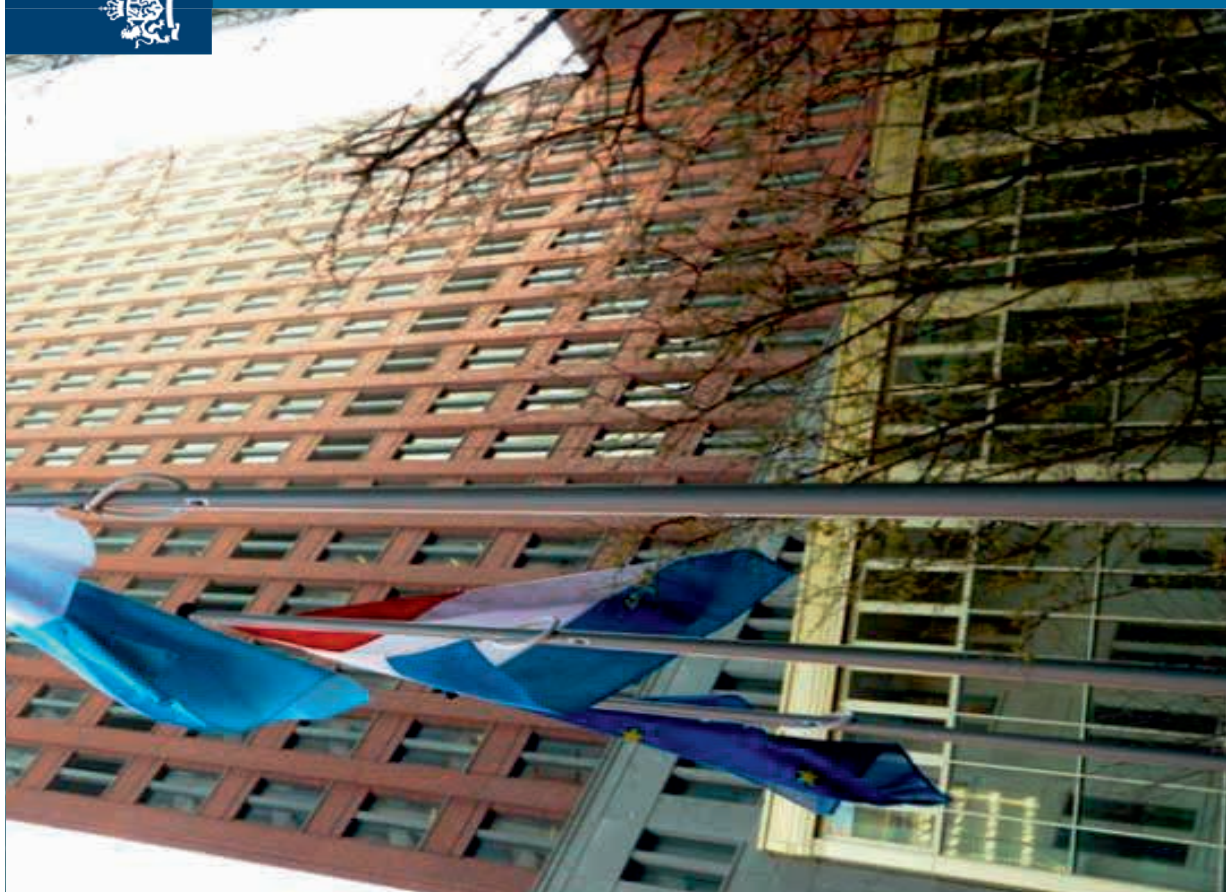
APM-Analyse

Onderzoekscommissie
Langdurig Verblijvende
Vreemdelingen zonder
Bestendig Verblijfsrecht

Eindrapport deel 2

Analyseproeftuin Migratieketen

15 februari 2019



Inhoudsopgave



Samenvatting	pagina 3
1. Aanleiding en kader	pagina 4
2. Factoren voor vertrek	pagina 6
3. Factoren voor verlaten Gezinslocaties	pagina 7
4. 1. Nationaliteit en verlaten Gezinslocaties	pagina 8
2. Nationaliteit en procedures	pagina 9
5. Verwijderbaarheid, procedures en vertrek	pagina 10
6. Proceduregedrag in de tijd	pagina 11
5. Verwijderbaarheid, procedures en vertrek	pagina 10
6. Proceduregedrag in de tijd	pagina 11
7. Verwijderbaarheid en soort vertrek	pagina 13
8. Procederen na meerderjarigheid	pagina 14
9. Methodologie	pagina 15

Samenvatting



De problematiek van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht hangt sterk samen met het vraagstuk van terugkeer en vertrek. Immers, als vreemdelingen conform hun wettelijke plicht terugkeren of vertrekken, ontstaat geen langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht.

Er moet een aantal condities vervuld zijn voordat de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) daadwerkelijk terugkeer kan realiseren.

1) de vreemdeling is juridisch verwijderbaar, 2) het land van herkomst werkt mee, 3) de identiteit van de vreemdeling staat vast, 4) de vreemdeling is beschikbaar, en 5) de vreemdeling werkt mee. De condities zijn als het ware 'stoplichten' die in het geval van vrijwillig vertrek allemaal op groen moeten staan. Bij realisatie van gedwongen vertrek moet aan de condities van 1 tot 4 voldaan worden. Deze analyse richt zich op de vraag wat het relatief belang is van proceduregedrag en verwijderbaarheid (gerelateerd aan conditie 1) en de nationaliteit van de vreemdeling (gerelateerd aan conditie 2 en 3).

De belangrijkste bevindingen:

- De analyse toont aan dat vreemdelingen in de Gezinslocaties (GLO) gemiddeld een groot deel van de tijd procederen, bijna de helft van de vreemdelingen binnen het cohort zit 90% tot 100% van de tijd in procedure.
- Uit de analyse blijkt dat er slechts een zwak verband bestaat tussen juridische verwijderbaarheid en het daadwerkelijk verlaten van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Nationaliteit is daarentegen wél indicatief voor het verlaten van het COA. Bij het verkennen van de relatie tussen nationaliteit en het verlaten van het COA valt het op dat vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten (o.a. Armeniërs, Afghanen) in veel sterkere mate het COA verlaten dan andere nationaliteiten (o.a. Eritreeërs, Chinezen, Iraniërs).
- Vreemdelingen die onderdaan zijn van een staat die goed meewerkt aan gedwongen vertrek procederen meer dan vreemdelingen die onderdaan zijn van een staat die niet meewerkt aan gedwongen vertrek.

Hoewel vreemdelingen in een GLO een groot gedeelte van de tijd procederen is de daarvan afgeleide verwijderbaarheid secundair aan nationaliteit als indicatie voor de mate van vertrek uit het COA. Verwijderbaarheid is een noodzakelijke factor maar niet voldoende om te verklaren waarom vreemdelingen het COA verlaten.

Andere bevindingen zijn:

- Er blijkt geen correlatie tussen verwijderbaarheidsduur en vertrek, gekeken naar de verschillende soorten vertrek. Voor vreemdelingen die het COA niet hebben verlaten, vreemdelingen die aantoonbaar vertrokken zijn en vreemdelingen die op andere wijze zijn uitgestroomd geldt dat zij allen ongeveer dezelfde verwijderbaarheidsduur kennen.
- Het proceduregedrag gedurende het verblijf in het COA verandert niet wezenlijk over de tijd. Het aantal en het soort procedures per vreemdeling verandert niet.
- Slechts een klein deel van de gezinnen spant nieuwe procedures aan rond het moment dat het jongste kind meerderjarig wordt. Ook blijkt uit de cijfers niet dat er sprake is van een nieuwe geboorte rond dat moment.

Deze analyse geeft inzicht in het belang van medewerking van het land van herkomst van de vreemdeling, en daarmee ook aan de significante betekenis van het vaststellen van de identiteit, teneinde vertrek van verwijderbare vreemdelingen uit de keten vaker daadwerkelijk mogelijk te maken. De analyse onderstreept het belang van de internationale dimensie van het terugkeerbeleid.

1. Aanleiding en kader



In de brief aan de kamer van 10 september 2018 inzake 'Langdurig verblijvende vreemdelingen' heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Kamer bericht over het besluit een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen om een onderzoek te doen naar alle aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. Deze onderzoekscommissie luistert naar de naam 'Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht'.

In het Algemeen Overleg van 12 september jl. is toegezegd de Kamer nader te informeren over de instelling van de commissie. In dit Algemeen Overleg hebben meerdere Kamerleden aangegeven het belangrijk te vinden dat de onderzoekscommissie een brede onderzoeksoopdracht krijgt zodat er ruimte ontstaat voor de commissie om zicht te krijgen op alle aspecten die op relevante wijze bijdragen aan langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht.

Er is dan ook gekozen voor een ruim geformuleerde onderzoeksoopdracht. Deze is als volgt geformuleerd.

- Het op onafhankelijke wijze doen van onderzoek naar alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor (gezinnen met) kinderen;
- Op grond van dit onderzoek aanbevelingen te doen gericht op de relevante aspecten die bijdragen aan dit langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht, en daarbij in elk geval in te gaan op:
 - de inrichting en duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures;
 - de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbaarheid van personen;
 - de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren alsmede de praktische en juridische begrenzingen op dit punt.

Analyse deel 1

Ter ondersteuning van de onderzoekscommissie heeft de Analyseproeftuin Migratieketen (APM)¹ een cohortanalyse uitgevoerd, waarbij gekeken is naar vreemdelingen die zich op 1 januari 2015 in een Gezinslocatie (GLO) bevonden. Er is naar het profiel van deze groep gekeken en naar hoe het verder is gegaan met deze groep na 1 januari 2015. Dit heeft geresulteerd in een onderzoeksrapport dat op 12-12-2018 aan de commissie is gezonden.

¹ *De Analyseproeftuin Migratieketen is een onderdeel van de Directie Regie Migratieketen van het DG Migratie en is een samenwerkingsverband van de ketenpartners binnen de migratieketen. De APM maakt data-analyses in opdracht van het Topberaad Migratieketen.*

1. Aanleiding en kader



Analyse deel 2

De commissie heeft de eerder opgeleverde cohortanalyse bestudeerd en heeft een aantal vervolgvragen geformuleerd en deze begin 2019 gedeeld met het ministerie.

De wens van de commissie is inzicht te krijgen in de tijdlijnen of trajecten van vreemdelingen, met *als doel inzicht te krijgen in de 'look and feel' van de dossiers van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*. **De kernvraag luidt: 'Laat de keten kansen liggen, met name als het gaat om het realiseren van terugkeer?'**. De commissie dacht dit in eerste instantie te onderzoeken door middel van grootschalig dossieronderzoek, maar omdat dit voor de uitvoering te bewerkelijk zou zijn, is besloten om dit via data-analyse te laten plaatsvinden.

De onderzoeksvragen

- Is er een correlatie tussen aantoonbaar vertrek¹ en de duur van de gezinsverwijderbaarheid¹?
- Is er sprake van een 'window of opportunity' die de DT&V nodig heeft voor succesvol vertrek? N.B.: De Nederlandse overheid geeft de voorkeur aan zelfstandig vertrek. Indien de vreemdeling niet zelfstandig vertrek vertrekt en geen ondersteuning aanvaardt, kan gedwongen vertrek aan de orde zijn.
- Vormt het moment waarop het jongste kind van een gezin in het COA meerderjarig wordt, een significant moment in het opstarten van nieuwe aanvraagprocedures², of in vertrek zonder toezicht (MOB)?
- Is de aanname correct dat naarmate de vreemdelingen langer in het COA verblijven het aantal procedures per vreemdeling gaandeweg afneemt?
- Wat is de ontwikkeling in samenstelling van het cohort, voor zover het nog in het COA woont? Is er een correlatie met langdurig verblijf in het COA en landen waarnaar moeilijk verwijderd kan worden?

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van hetzelfde cohort als waarop de eerdere analyse betrekking had.

Dossieronderzoek van 20 gezinnen

Aanvullend aan onderliggende analyse zijn er twintig gecombineerde tijdslijnen opgesteld, waarbij de procedures en acties bij de IND en van de DT&V inzichtelijk zijn gemaakt gedurende de periode dat het betreffende gezin 'actief' was in de asielketen.

Dit dossieronderzoek op basis van 20 gezinnen (87 individuele vreemdelingen) heeft als doel inzicht te krijgen in de 'look and feel' van de dossiers van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. Dit dossieronderzoek is op 8-2-2019 gedeeld met de commissie.

¹ De begrippen 'vertrek' en 'gezinsverwijderbaarheid' worden in de methodologie (pagina 15) nader toegelicht.

² In deze analyse gaat het enkel over procedures die een opschortende werking hebben t.a.v. van vertrek, of leiden tot een vergunning.

2. Factoren voor vertrek



Succesfactoren DT&V

Om vertrek uit Nederland te kunnen bewerkstelligen bij vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf dienen er een aantal stoplichten op groen te staan voordat de DT&V hierin kan slagen.

De procedurele voortgang (1) van de vreemdeling bij de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) wordt o.a. bepaald door het proceduregedrag van de vreemdeling. In beginsel mogen vreemdelingen verblijfsaanvragen in Nederland afwachten. Ze hebben rechtmatig verblijf hangende de procedure en zijn dus niet verwijderbaar. Daarnaast is er een aantal andere procedures dan verblijfsaanvragen die leiden tot een opschorting van het vertrek, ook al heeft de vreemdeling strikt genomen geen rechtmatig verblijf. De procedurele voortgang in deze zaken is cruciaal voor het realiseren van vertrek. De individuele juridische verwijderbaarheid is echter nog niet afdoende voor het bewerkstelligen van vertrek. In praktijk is (gedwongen) vertrek doorgaans enkel mogelijk wanneer het gezin als geheel verwijderbaar is.

Bij de analyse is daarom rekening gehouden met 'gezinsverwijderbaarheid'. Dit wil zeggen dat niet is gekeken of een individuele vreemdeling verwijderbaar is, maar of alle leden van het gezin van een vreemdeling verwijderbaar zijn.






Veel afgewezen asielzoekers hebben tijdens hun asielprocedure geen of onvoldoende documenten getoond waarmee zij hun gestelde nationaliteit en/of identiteit kunnen staven (3). In dat geval kunnen de autoriteiten, door toedoen van de vreemdeling zelf, de nationaliteit en identiteit niet vaststellen. De autoriteiten kunnen niet overgaan tot de afgifte van een (vervangend) reisdocument voor personen waarvan ze de nationaliteit en identiteit niet kunnen bepalen (2).

Er zijn landen waarmee de samenwerking bij gedwongen terugkeer stroef verloopt, omdat zij geen (vervangende) reisdocumenten afgeven voor gedwongen terugkeer (zie ACVZ rapport <https://acvz.org/pubs/strategische-landenbenadering-migratie/>) Terugkeer en de samenwerking met de landen van herkomst wordt voortdurend en op verschillende niveaus (Europees en bilateraal) met herkomstlanden besproken (operationeel, diplomatiek, politiek).

Factor 2 en 3 zijn het effect van nationaliteit.

Binnen deze data-analyse is er daarom voor gekozen om de relatie te onderzoeken tussen vertrek, gezinsverwijderbaarheid en nationaliteit. Data over 'stoplicht' 4 en 5 was niet voorhanden of minder relevant in de context van de centrale vraag van dit onderzoek.

Omdat slechts één cohort van 1.895 vreemdelingen in het COA wordt onderzocht hebben onderzoeksresultaten van deze analyse ook slechts betrekking op deze specifieke groep. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat onderzoeksresultaten over dit cohort wezenlijk anders zouden zijn dan over een bredere groep, dient men daar voorzichtig mee om te gaan.

1. Procedurele voortgang 
2. Medewerking land van herkomst 
3. Identiteit 
4. Medewerking van de vreemdeling 
5. Beschikbaarheid van vreemdeling 

3. Factoren voor verlaten COA

Relatief zwak verband tussen verwijderbaarheid en verlaten COA

In de tabel hiernaast een overzicht van het cohort dat in januari 2015 in de Gezinslocatie zat en de stand in november 2018. Over deze periode is het cohort vreemdelingen gekrompen van 1.960 vreemdelingen naar 710 vreemdelingen door vertrek en vergunningverlening; een afname van 63%. Daarnaast een overzicht per nationaliteit van de tijd dat het gemiddelde gezin verwijderbaar is geweest als percentage van de totale tijd die het gezin tot nu toe (of in totaal) in het COA heeft doorgebracht.

De linker kleurenkolom geeft de relatieve mate van het verlaten van het COA van iedere nationaliteit aan. Hoe **groener** een nationaliteit aangeduid wordt, hoe minder de bezetting van deze nationaliteit gedaald is over de periode dec. 2014 – nov. 2018 t.o.v. de overige nationaliteiten en hoe **paarser** een nationaliteit aangeduid wordt, hoe meer de bezetting over tijd is gedaald vergeleken met de rest. Hierbij dient vermeld te worden dat een vergunningverlening ook een reden is om het COA te verlaten. Niet alle nationaliteitsgroepen hebben een gelijke kans om een vergunning te krijgen. Voor de Afghaanse, Iraakse, Guineese en Somalische nationaliteiten is deze kans hoger.

Voor de rechter kleurenkolom geldt dat hoe **paarser** een nationaliteit aangeduid wordt, hoe groter de verwijderbaarheidsperiode is geweest van de gezinnen binnen deze nationaliteit t.o.v. de rest, en hoe **groener** een nationaliteit gekleurd is, hoe kleiner de periode is geweest dat de gezinnen van vreemdelingen van een bepaalde nationaliteit verwijderbaar was.

Door een vergelijking tussen de twee kolommen komen we tot de opvallende constatering dat **een lange verwijderbaarheidsperiode niet sterk samenhangt met de mate van het verlaten van het COA**. Zo hebben Eritreërs en Chinezen bijvoorbeeld het COA relatief het minst verlaten terwijl binnen deze nationaliteiten ook sprake is van een relatief lange periode van gezinsverwijderbaarheid. Andersom geldt dit voor vreemdelingen uit Afghanistan, Sierra Leone, Guinea en Armenië. Deze groepen zijn relatief kortere periodes uitzetbaar, maar verlaten wel in relatief grote aantallen het COA.

Verwijderbaar zijn is noodzakelijk, maar niet voldoende om het verlaten van het COA te verklaren. De status verwijderbaarheid, afgeleid van de procedurele voortgang, lijkt hiermee **secundair** te zijn aan nationaliteit om vertrek te bewerkstelligen. Dit vastgesteld hebbende is het noodzakelijk om de factor nationaliteit verder te verkennen.

Nationaliteit	Bezetting dec 2014	Bezetting nov 2018	Percentage Verlaten COA	Kleur Verlaten COA	Percentage tijd verwijderbaar	Kleur Verwijderbaar
Eritrese	80	60	29%		53%	
Chineze	90	60	29%		50%	
Ethiopische	40	20	43%		44%	
Georgische	30	20	43%		32%	
Mongolische	50	30	53%		44%	
Somalische	130	60	55%		30%	
Iraanse	30	10	57%		31%	
Russische	80	30	60%		35%	
Armeense	430	140	68%		28%	
Nigeriaanse	40	10	70%		24%	
Iraakse	130	40	70%		25%	
Guineese	60	20	73%		39%	
Sierra Leone	30	10	73%		28%	
Afghaanse	230	60	75%		27%	
Azerbeidzjaanse	50	10	84%		30%	
Overig	450	140	69%		32%	
Totaal	1.960	710	64%			



4.1 Nationaliteit en verlaten COA

Opvallend verschil in vertrek per nationaliteit

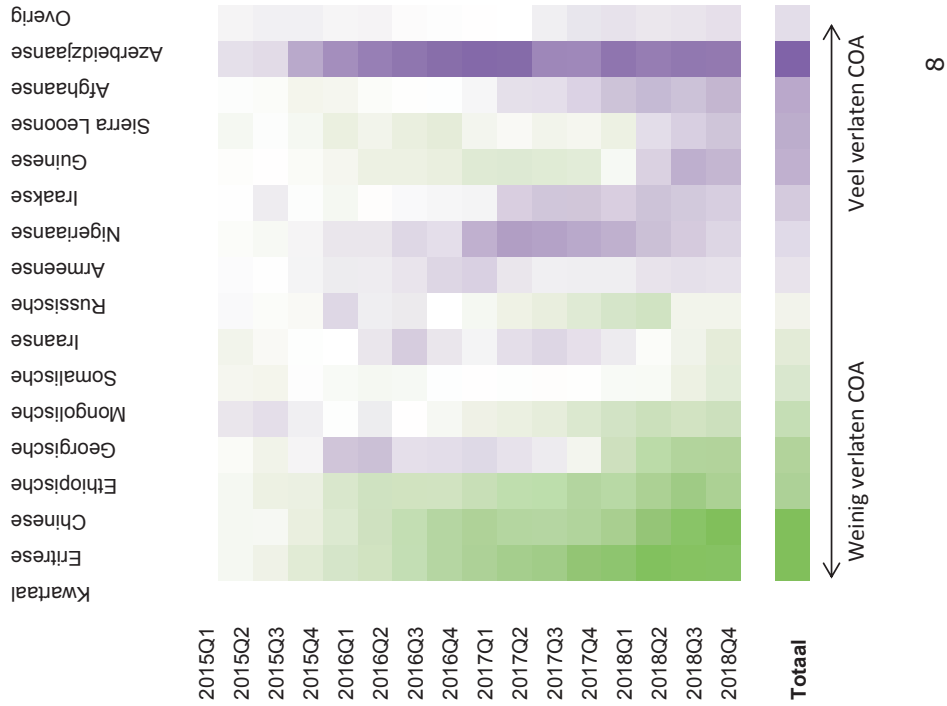
In de visualisatie hiernaast is te zien dat er een verband bestaat tussen nationaliteit en het verlaten van het COA, in de meetperiode tussen het eerste kwartaal van 2015 en het laatste kwartaal van 2018.

Het overzicht toont de relatieve snelheid waarmee vreemdelingen, van de top 15 meest voorkomende nationaliteiten, binnen de groep vertrekken. Als in een bepaald kwartaal het aandeel van een nationaliteit binnen de totale nog in de COA resterende groep hoger is dan tijdens de start van het cohort dan wordt de cel **groen** gekleurd, als het aandeel is gedaald dan wordt het **paars**. Als een nationaliteit **groen** is dan houdt dit in dat ze langzamer het COA verlaten dan de rest. Als een nationaliteit **paars** is dan vertrekken ze sneller dan de rest.

Azerbeidzjan en in iets mindere mate Afghanistan komen bijvoorbeeld als sterk paars uit de analyse en Eritrea en China als sterk groen. In andere woorden, Eritreers en Chinezen verlaten veel minder het COA met beide een afname van 29%. Afghanen en Azerbeidzjanen verlaten het COA over tijd veel meer met respectievelijk een afname van 74% en 84%. Soms varieert de relatieve snelheid hiervan van een groep over de tijd, zoals te zien is bij de Georgiërs of vreemdelingen uit Guinea en Sierra Leone.

Uit gesprekken met DT&V blijkt dat dit verschil tussen nationaliteiten goed overeenkomt met hun ervaringen t.a.v. vertrek. Uit deze analyse blijkt dat vreemdelingen uit landen waarnaar uitzetting stroef verloopt (o.a. omdat zij geen (vervangende) reisdocumenten afgeven voor gedwongen terugkeer) minder procederen bij de IND, omdat er minder vrees zou zijn voor uitzetting en vice versa.

Zo bestaan er afspraken tussen de Nederlandse overheid en de autoriteiten van Rusland (T&O overeenkomst), Nigeria (MoU), Georgië (T&O overeenkomst) en Armenië (T&O overeenkomst) om gedwongen terugkeer te realiseren. Gedwongen terugkeer naar Afghanistan gebeurt op basis van EU-documenten. China en Iran verstrekken geen (vervangende) reisdocumenten voor gedwongen terugkeer van gezinnen. Mongolië wijkt hierin overigens af van China en doet dat wel. Ook bij landen als Ghana en Ethiopië verloopt de samenwerking bij gedwongen terugkeer stroef.



4.2 Nationaliteit en procedures

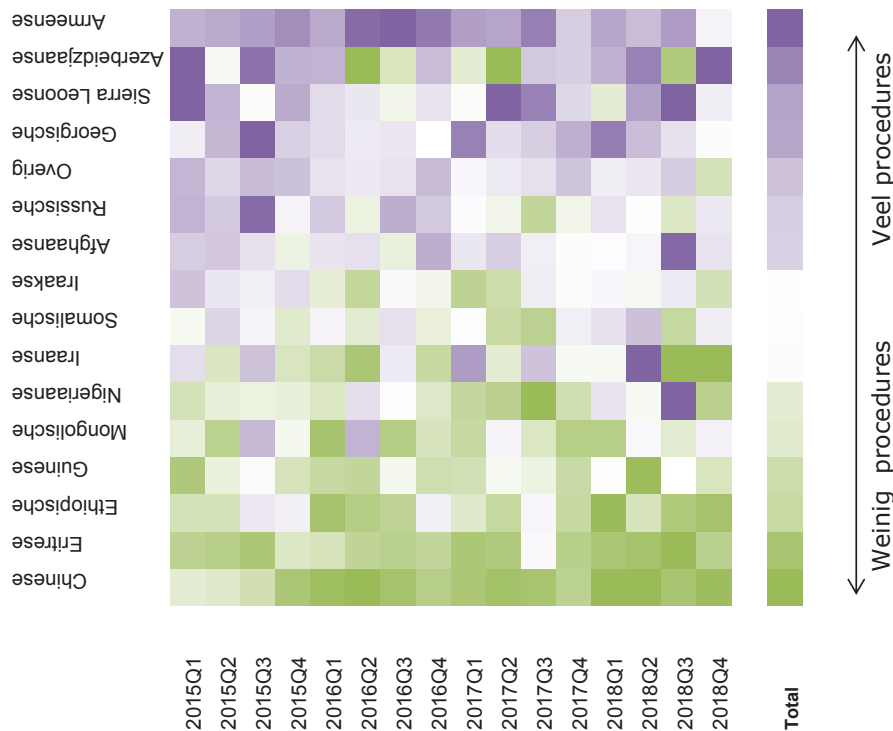
Nationaliteiten onvoldoende meewerkende landen procederen minder
 Achter de visualisatie hiernaast schuilt de berekening hoeveel procedures zijn opgestart in een kwartaal per nationaliteit, waarbij dit vervolgens vergeleken is met het gemiddeld aantal vreemdelingen van die nationaliteit dat in dat kwartaal in het COA zat. **Groene** blokken geven aan dat er weinig procedures opgestart zijn in dat kwartaal, **paarse** blokken geven weer dat er veel procedures zijn gestart in het kwartaal.

De op de vorige pagina gestelde hypothese wordt ondersteund door deze analyse; uit het diagram hiernaast blijkt namelijk dat de mogelijkheid voor de Nederlandse overheid om de gedwongen terugkeer te kunnen realiseren een indicatie is voor het aantal procedures. Zo spannen vreemdelingen uit landen, waarvan de autoriteiten niet of beperkt meewerken aan gedwongen terugkeer relatief minder procedures aan bij de IND dan vreemdelingen uit landen waarbij gedwongen terugkeer gerealiseerd kan worden.

De landen waarvan op de vorige sheet gesteld is dat hiermee afspraken zijn gemaakt rondom terugkeer zijn terug te zien aan de rechterzijde van de diagram. Zo procederen vreemdelingen uit Armenië het meest. Hoewel Armeniërs aan het begin van het cohort in grote aantallen aanwezig waren in het COA zijn zij relatief gezien ook het meest weer vertrokken uit het COA (van 410 in 2015 naar 140 in 2018). Zonder overeenkomst met Armeense overheid over terugkeer zou dit in deze mate niet mogelijk zijn. Dit geldt ook voor de Afghanen die vanaf het begin van het cohort in grote aantallen het COA hebben verlaten (van 220 in 2015 naar 60 in 2018). Zoals gesteld wordt terugkeer naar Afghanistan vergemakkelijkt doordat dit middels EU-documenten kan gebeuren.

Daarentegen zijn de landen aan de linkerzijde van de diagram landen waarmee **samenwerking problematischer** is t.a.v. gedwongen terugkeer. Zo procederen o.a. Chinezen, Eritreërs en Iraniërs relatief weinig. Voor vreemdelingen uit deze landen geldt dat zij in relatief lage aantallen zijn vertrokken uit het COA en uit een land komen dat niet of onvoldoende meewerkt aan terugkeer.

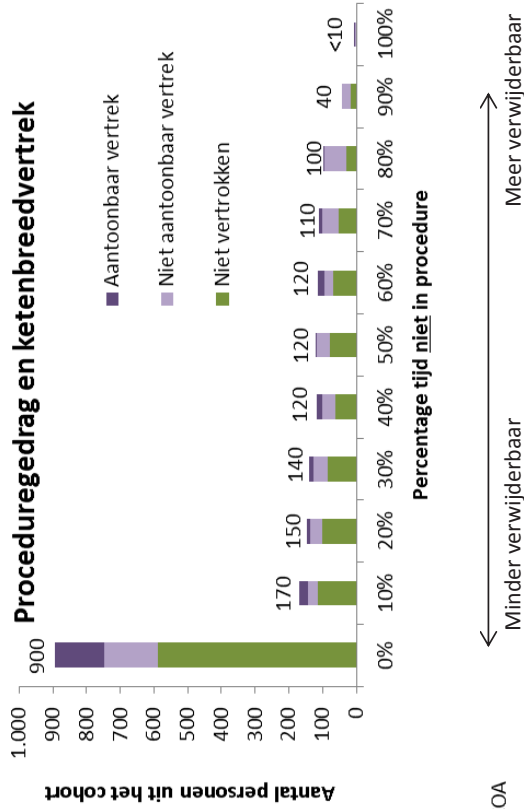
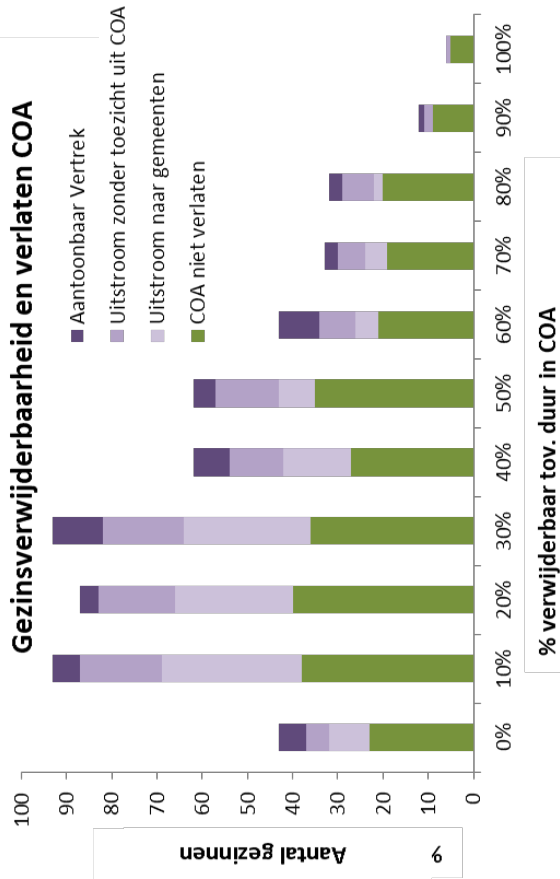
NB de cijfers in deze rapportage zijn afgerond op tientallen, zie H9. Methodologie



5. Verwijderbaarheid, proceduregedrag en vertrek

Uit de grafiek rechts is af te lezen dat 900 vreemdelingen van het cohort voor 0%-10% van hun tijd in het COA niet in procedure is geweest.

Met andere woorden: circa 45% van het cohort (900 vreemdelingen) is tijdens de analyseperiode vrijwel voortdurend in procedure geweest.

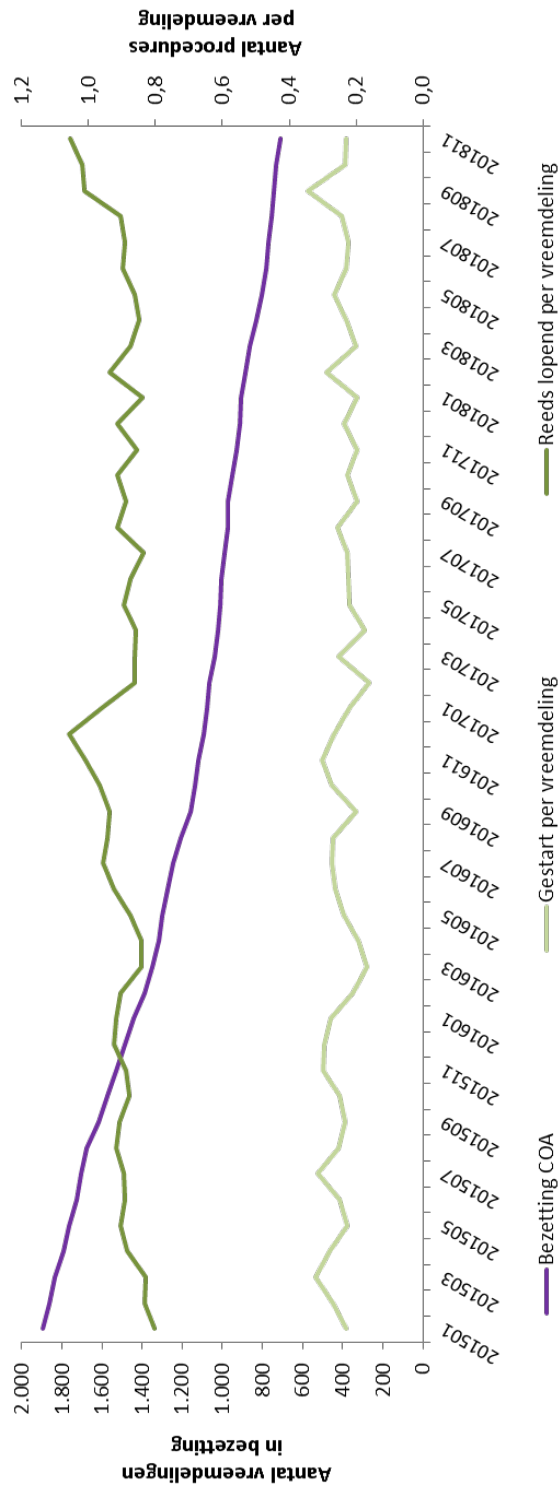


In de grafiek links is gekeken naar de gezinsverwijderbaarheid van de vreemdelingen, gesplitst naar de soort uitstroom uit het COA.

De gezinsverwijderbaarheid is uitgedrukt als gedeelte van het verblijf van het gezin in het COA waarbij het gezin als geheel verwijderbaar is. Deze gezinsverwijderbaarheid is ingedeeld naar groepen oplopend van 0-10% tot 90%-100% verwijderbaarheid (t.o.v. de duur van het verblijf) van het gezin. Uitstroom naar gemeenten staat gelijk aan het verkrijgen van een vergunning.

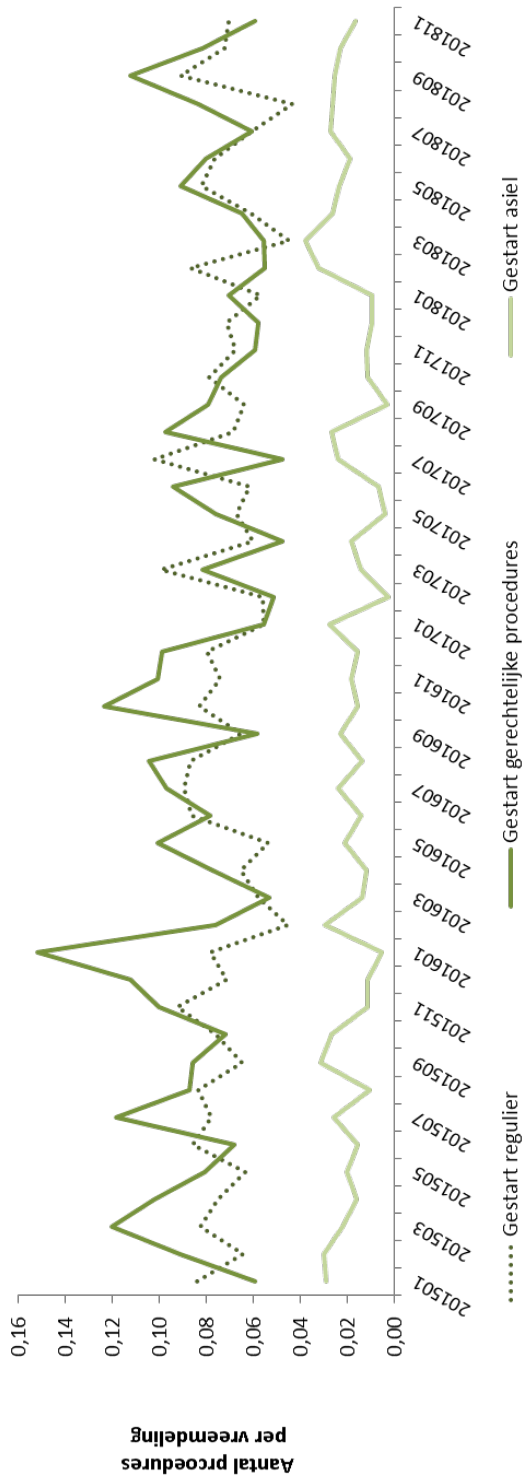
Op pagina 13 wordt nader ingegaan op de typen vertrek. 10

6. Procedeergedrag in de tijd-1



Er is onderzocht of het procedeergedrag van het cohort als geheel afneemt naarmate vreemdelingen langer in het COA verblijven. We hebben in de grafiek het procedeergedrag uitgedrukt in zowel het aantal gestarte procedures per vreemdeling, als in het aantal lopende procedures per vreemdeling. Ook staat het verloop van de bezetting in de grafiek, van het begin- tot aan het einde van de cohortperiode. Uit deze gegevens blijkt dat het procedeergedrag van het cohort als geheel niet substantieel wijzigt gedurende het verblijf in het COA.

6. Procedeergedrag in de tijd-2



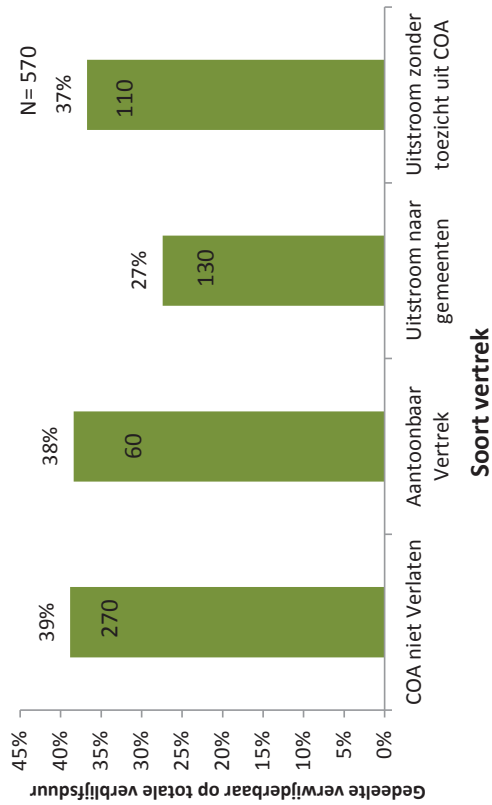
Er is onderzocht of het soort procedures dat vreemdelingen starten verandert naarmate vreemdelingen langer in het COA verblijven. Er is enkel gekeken naar de procedures die een opschortende werking hebben, of die een vergunning opleveren. De procedures zijn verdeeld in de volgende categorieën: asiel, regulier en gerechtelijke procedures.

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het procedeergedrag erg grillig verloopt, met name bij de gerechtelijke procedures. Verder lijkt er zich geen specifiek patroon te ontwikkelen over de tijd. Het lijkt overigens op het oog alsof de gerechtelijke procedures en de reguliere procedures soms enigszins gecorreleerd zijn, maar over de hele periode is daar geen statistisch significant verband tussen gevonden.

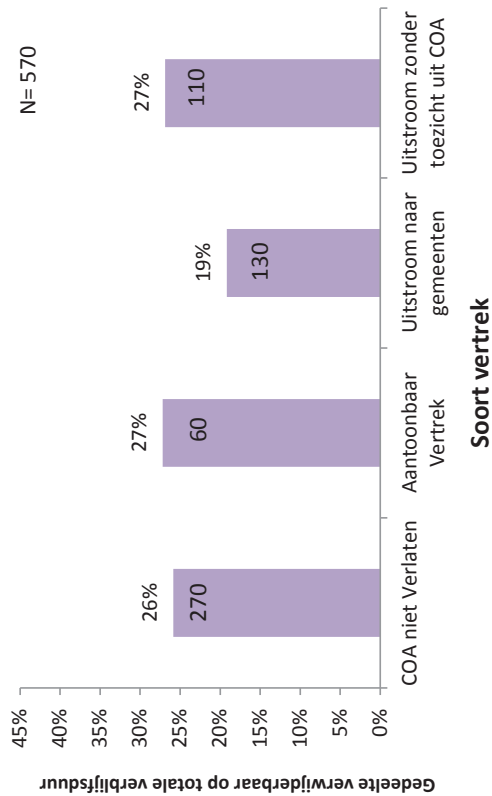
7. Verwijderbaarheid



Totale duur gezinsverwijderbaarheid en soort vertrek



Langste duur gezinsverwijderbaarheid en soort vertrek

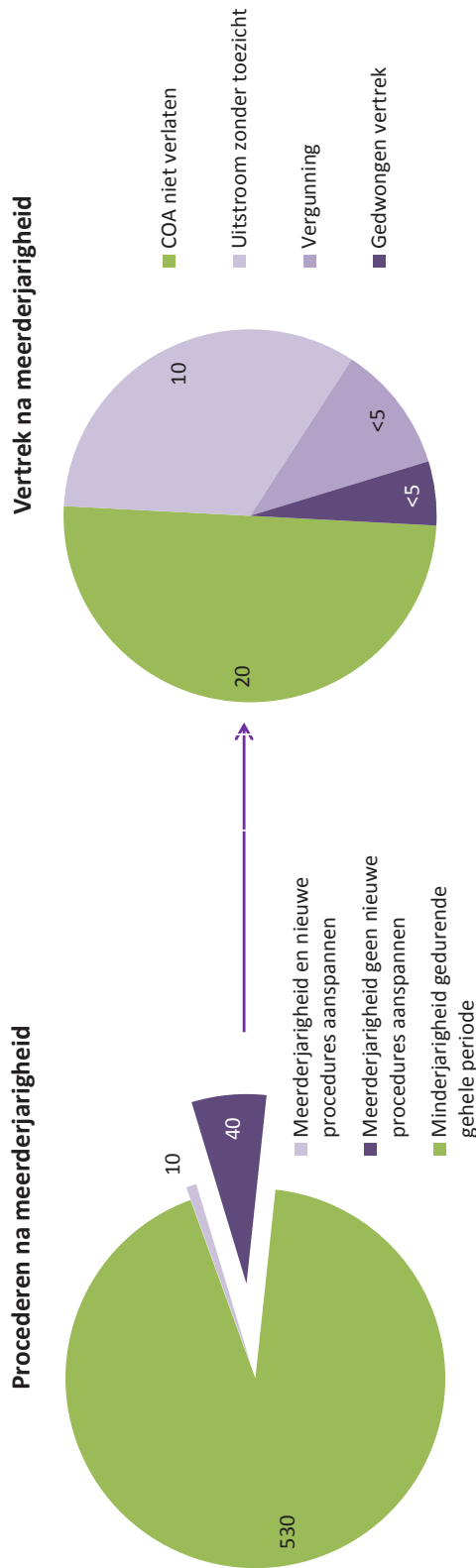


In de grafieken staat de mate van gezinsverwijderbaarheid uitgezet tegen het soort vertrek (gedefinieerd als het verlaten van het COA). Bij de grafiek links is gekeken naar het totaal van alle perioden waarbij het gezin verwijderbaar was, uitgedrukt in het gedeelte van hun verblijf in het COA. Bij de grafiek rechts is alleen gekeken naar de langste periode van verwijderbaarheid. In de grafiek staat hoeveel gezinnen er in betreffende vertrekcategorie zitten. Vreemdelingen die niet zijn vertrokken vallen onder de categorie 'COA niet verlaten'. Onder de categorie 'uitstroom naar gemeenten' valt vergunningverlening.

In beide grafieken is te zien dat het gedeelte van het verblijf in het COA waarbij vreemdelingen verwijderbaar zijn nagenoeg gelijk is tussen de verschillende vertrekcategorieën. Alleen de groep vreemdelingen uitgestroomd naar een gemeente is korter verwijderbaar geweest gedurende hun verblijf in het COA. Dat zij relatief kort verwijderbaar zijn geweest gedurende hun verblijf in het COA is verklaarbaar omdat dit vreemdelingen betreft die in aanmerking zijn gekomen voor een vergunning.

Uit de grafieken blijkt dat er geen (positieve) correlatie is tussen de mate van verwijderbaarheid van de vreemdeling en het type vertrek.

8. Procederen na meerderjarigheid



Procedures

Er is gekeken naar het proceduregedrag van gezinnen waarvan het jongste kind meerderjarig wordt. Uit het taartdiagram links blijkt dat er maar een heel klein deel van de gezinnen dan nieuwe procedures opstart (10 gezinnen); 40 gezinnen starten geen nieuwe procedures. Voor de interpretatie dient opgemerkt te worden dat het hier om kleine aantallen gaat; bij slechts 40 van de 570 gezinnen was er in de cohortperiode sprake van dat het jongste kind meerderjarig werd (8%).

Vertrek

Van deze 40 gezinnen zonder nieuwe procedures hebben er <5 een vergunning gekregen; 10 zijn uit het COA gestroomd zonder toezicht, <5 gedwongen vertrek en de helft (20) zijn niet vertrokken en zitten dus nog in het COA.

Overige kenmerken

Een toevallige -en opvallende- bevinding is dat gezinnen een jaar voor hun jongste kind 18 wordt niet meer vertrekken. In de data is ook onderzocht of er sprake is van een geboorte rond het moment waarop het jongste kind meerderjarig wordt, waarmee dan verblijf in het COA bestendig kan worden. Dit is in het onderzochte cohort niet aan de orde geweest.

9. Methodologie



De beschreven methodologie van de vorige analyse is ook van toepassing op onderliggend rapport, wij verwijzen u graag naar die rapportage.

1. Hieronder een uitleg hoe 'gezinsverwijderbaarheid' is bepaald

Om de mate van gezinsverwijderbaarheid inzichtelijk te maken is gebruik gemaakt van de gegevens uit de BVV. Als er in de rapportage wordt gesproken over gezinsverwijderbaarheid, dan wordt daarmee de verwijderbaarheid bedoeld die is bepaald op grond van de gegevens uit de BVV volgens onderstaande beschrijving. Dit is de eerste keer dat de APM deze gegevens op deze wijze heeft ontsloten.

BVV

De BVV staat voor de Basis Voorziening Vreemdelingen en is een centrale ketentoepassing waarin alle basisgegevens van vreemdelingen in Nederland zijn opgeslagen. De database wordt continue gevuld en gewijzigd vanuit de systemen van aangesloten partijen in de vreemdelingenketen. Alle verrichtingen worden opgeslagen en voorzien van onder andere een tijdstempel.

Selectie gezinnen

Op basis van de gegevens in de BVV is er voor het cohort dat op 1-1-2015 in de GLO aanwezig was gekeken naar hun juridische verwijderbaarheid (n=1.956 v-nummers). Van deze personen zijn alle gezinsleden erbij gezocht die op een eerder- of later moment tot het gezin behoorden, bijvoorbeeld door gezinshereniging of geboorte (n=566 gezinnen en 2.108 v-nummers).

Verder kijken dan de gezinslocaties (GLO)

De selectie vreemdelingen die als cohort is gevolgd is zoals hierboven beschreven (dus gedefinieerd door het feit dat zij op 1-1-2015 in de GLO aanwezig waren), maar voor de verdere analyse zijn alle modaliteiten binnen het COA meegenomen. Uit de gegevens blijkt namelijk dat de vreemdelingen uit het cohort nogal vaak wisselen tussen de GLO en bijvoorbeeld het AZC en weer terug. Bijvoorbeeld bij het indienen van een aanvraag wordt de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw) opgeheven en zit men formeel niet meer op de GLO. Na afwijzing kan de maatregel weer worden opgelegd. Door dan alleen te focussen op het cohort IN de GLO is de verwachting dat dit geen reëel beeld zal geven van de verwijderbaarheid van de groep omdat er dan ten onrechte vreemdelingen buiten beschouwing worden gelaten.

Duur verwijderbaarheid obv. verblijf COA en vanaf eerste- tot laatste registratie in de BVV

De verwijderbaarheidsduur is bepaald vanaf het moment van eerste registratie in de BVV tot aan vertrek van het gezin uit het COA. Dit betekent dat er dus niet alleen naar de verwijderbaarheid is gekeken gedurende het verblijf in de GLO in de cohortperiode, maar ook daarbuiten. Op deze wijze wordt een compleet beeld gegeven van de verwijderbaarheid van betreffende gezinnen (n=108.000 records). Hiervoor is gekozen vanwege de onderzoeksvraag naar een 'Window of opportunity' waarin gehandeld kan worden.



Bepalen gezinsverwijderbaarheid

Om de gezinsverwijderbaarheid te bepalen is gekeken naar overlappende perioden waar 'alle gezinsleden' tegelijk juridisch verwijderbaar zijn. Daarbij is tevens rekening gehouden met de komst (inreis- of geboorte) van nieuwe gezinsleden; die tellen alleen mee vanaf het moment dat zij zich in het COA bevinden.

Er is gekozen om alleen naar de gezinsverwijderbaarheid te kijken, omdat verschillende signalen zowel uit de data als uitvoeringspraktijk erop wijzen dat het opschorten van de verwijderbaarheid van individuele vreemdelingen in gezinsverband grote invloed heeft op de daadwerkelijke verwijderbaarheid van de andere gezinsleden.

2. Vertrek: verlaten COA of GLO, of vertrek op basis van de definitie van de DT&V

Vertrek wordt normaliter gedefinieerd door de DT&V. In deze analyse wordt in het kader van vertrek ook gekeken naar 'het verlaten van de GLO, of COA'. Dit heeft ermee te maken dat een vreemdeling na het verkrijgen van het DT&V label 'vertrek' weer kan terugkeren in de keten, zeker als vreemdelingen over een langere periode worden gevolgd zoals in onderliggende analyse. Bij het verlaten van de GLO of COA is per definitie zeker dat de vreemdeling niet weer is teruggekeerd in de keten. De vertrekcategorie wordt dan bepaald door het COA. In theorie kan een gezin tijdens de 'Window of opportunity' niet in de caseload van de DT&V hebben gezeten

3. Afronding

De cijfers in deze rapportage zijn op tientallen afgerond. Omdat deze afronding standaard is, zijn ten behoeve van de leesbaarheid de termen 'circa' en 'ongeveer' vaak weggelaten bij de cijfers. De aantallen van één tot vier worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '<5' en de aantallen van vijf tot tien worden naar boven afgerond tot tien.

Bijlage C: Cijfermatig onderzoek

4. Watervalanalyse van de afwikkeling van de in 2017 en 2018 ingediende eerste asielverzoeken, en aanvullende informatie over tweede en volgende asielprocedures.

Rijksoverheid



Onderzoekscommissie Langdurig Verblijvende Vreemdelingen zonder Bestendig Verblijfsrecht

Eindrapport deel 3

Analyseproeftuin Migratieketen

9 april 2019



Aanleiding en kader

De Commissie heeft dd. 17 januari 2019 onderstaande vragen gesteld aan de Analyseproeftuin Migratieketen (APM)¹, verder gespecificeerd in bijlage 3.

1. Afhandeling van de in 2017 en 2018 ingediende asielverzoeken

Doel van het verzoek is om zichtbaar te maken hoe de in 2017 en 2018 eerste asielaanvragen zijn afgehandeld en wat de uitkomsten zijn van eventueel ingestelde rechtsmiddelen (beroep en hoger beroep).

2. Aantal ingediende herhaalde asielverzoeken

Doel van dit verzoek om inzicht te krijgen in het aantal ingediende herhaalde asielverzoeken en de afhandeling daarvan in de afgelopen vijf jaar.

3. Behandelduur van de in 2018 ingediende aanvragen

Doel van dit verzoek is om duidelijk te krijgen wat de doorlooptijden zijn van asiel- en reguliere verblijfsaanvragen. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt wat de ouderdom is van de voorraad binnen de verschillende sporen.

De Commissie heeft dd. 24 januari 2019 een aanvullende vraag gesteld aan DRM. Binnen deze rapportage is dit vraag 4 genoemd.

4. Oudste eerste asielverzoek binnen caseload IND en DT&V

De vraag gaat over het aantal vreemdelingen dat momenteel een lopende eerste- of herhaalde asielaanvraag heeft bij de IND en/of die in de caseload van de DT&V aanwezig zijn met een asielachtergrond. De vraag daarbij is hoe lang geleden zij hun eerste asielverzoek hebben ingediend en hoeveel van hen zijn minderjarig.

Afronding

De cijfers in deze rapportage zijn op tientallen afgerond. Omdat deze afronding standaard is, zijn ten behoeve van de leesbaarheid de termen 'circa' en 'ongeveer' vaak weggelaten bij de cijfers. De aantallen van één tot vier worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '<5' en de aantallen van vijf tot tien worden naar boven afgerond tot tien.

¹ *De Analyseproeftuin Migratieketen is een onderdeel van de Directie Regie Migratieketen van het DG Migratie en is een samenwerkingsverband van de ketenpartners binnen de migratieketen. De APM maakt data-analyses in opdracht van het Topberaad Migratieketen.*

Toelichting op vraag 1.

De volledige vraag van de commissie luidde als volgt:

1. Afhandeling van de in 2018 ingediende asielverzoeken

Doel van het verzoek is om goede cijfers te hebben over aanvragen, vervolgens ingewilligd (vergunning verleend of niet), en in geval van niet, waarvan beroep en hoger beroep en wat er dan in de beroepsinstanties is gebeurd. Verzoek is om een soort “waterfaltabel” op te stellen. De gevraagde informatie ziet dus onder meer op:

- a) Aantal ingediende eerste asielverzoeken in 2018
- b) Aantal dat hiervan is ingewilligd, en aantal dat is afgewezen
- c) M.b.t. het aantal afgewezen verzoeken: het aantal hierop ingediende beroepen
- d) Uitkomsten van deze beroepen
- e) Aantal vervolgens ingediende hoger beroepen (met onderscheid tussen aantal dat is ingediend door de vreemdeling en de IND)
- f) Uitkomst van deze hoger beroepen.
- g) Zoals je in de tabel kunt zien is ook deel van het verzoek om aan te geven hoeveel zaken in de AA-procedure zijn afgehandeld, hoeveel in de VA, en hoeveel in het Dublinspoor.

Toelichting:

De afbeeldingen op de volgende pagina's laten per spoor (1, 2 en 4, waarbij spoor 4 is opgesplitst in AA en VA) zien hoe de in dat jaar ingediende aanvragen zijn afgedaan. Vervolgens is over de afgedane zaken gekeken of beroep, en eventueel daarna, hoger beroep is ingesteld.

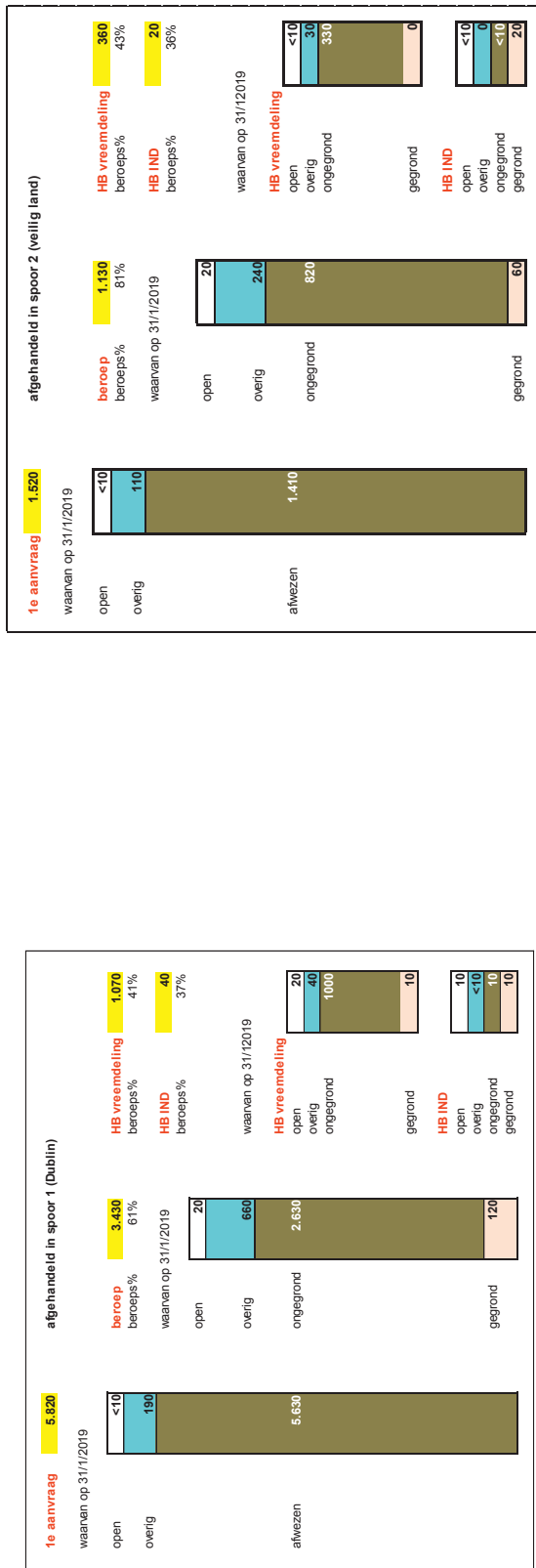
De cijfers over de in 2018 ingediende asielaanvragen kunnen een onvolledig beeld geven. Een groot deel van deze zaken is namelijk nog in behandeling. De verwachting is dat met name de meer eenvoudige zaken al zijn afgedaan.

In de verschillende overzichten komt de afdoeningscategorie 'overig' naar voren. Daarbij kan voor aanvragen gedacht worden aan afdoeningen als:

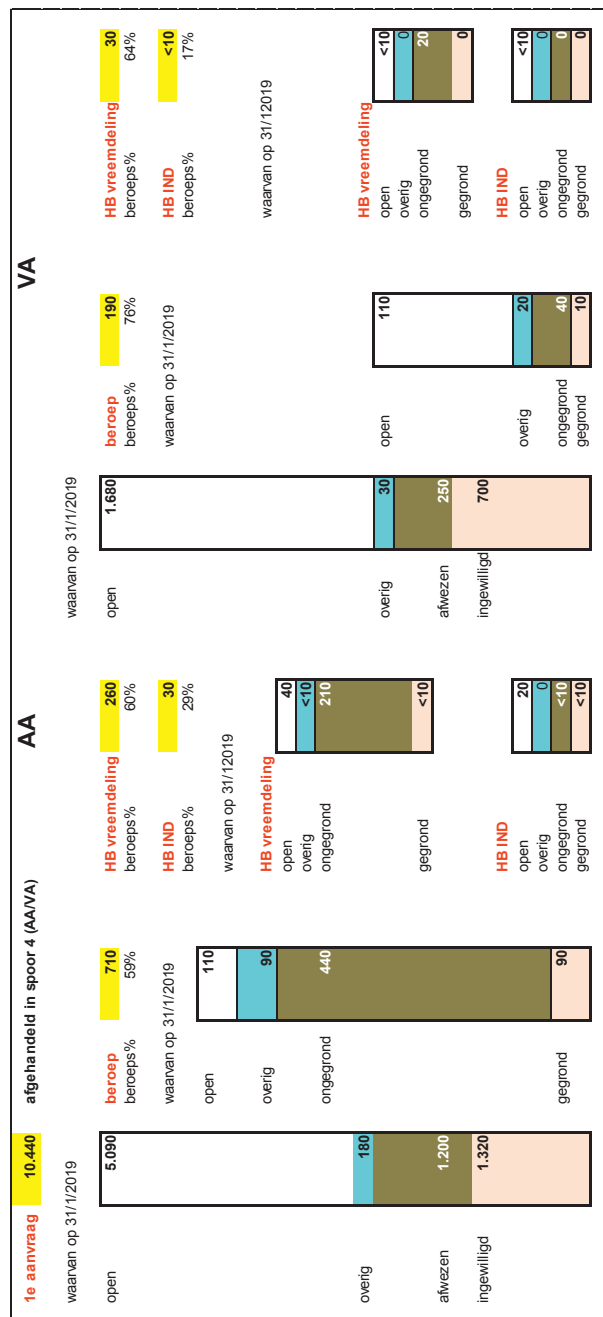
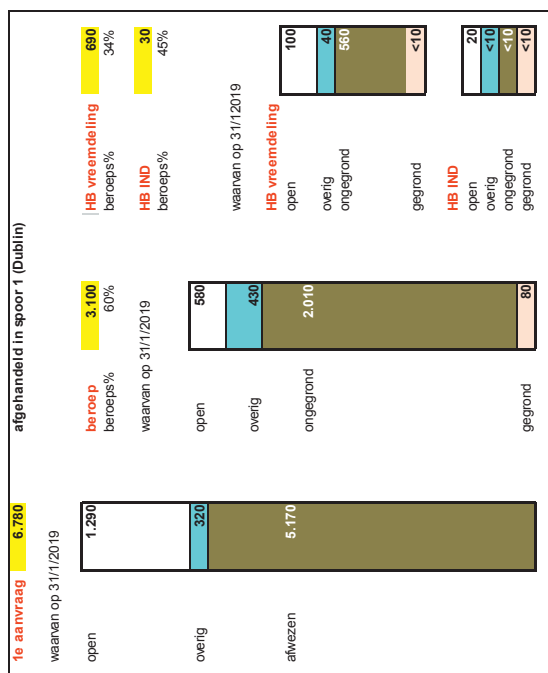
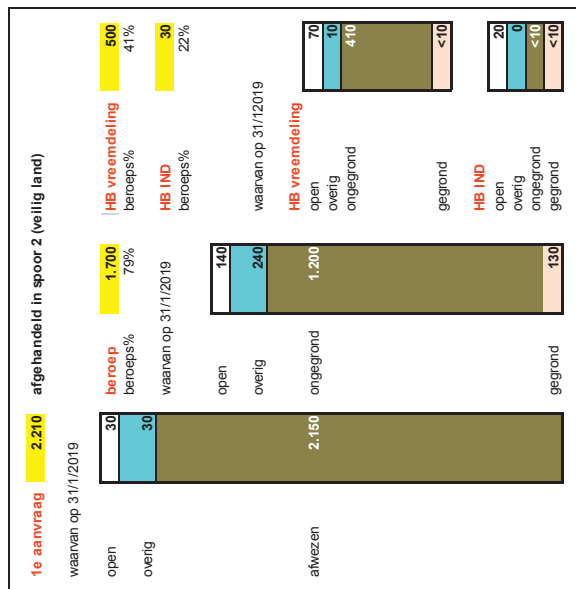
- Intrekking door klant
- Overlijden
- En voor beroepen/hoger beroepen kan gedacht worden aan afdoeningen als:
 - Doorzending rechtsmiddel
 - Intrekking rechtsmiddel
 - Niet-ontvankelijkverklaring
 - Onbevoegdverklaring

Op verzoek van de commissie is gekeken naar de uiteindelijke afdoening van asielzaken die in de genoemde jaren zijn ingestroomd (ongeacht het moment van die afdoening). Dit is geen gebruikelijke werkwijze en men moet dit goed in het oog houden bij eventuele vergelijkingen met andere gepubliceerde cijfers over 2017 en 2018.

Vraag 1. Verloop afhandeling 1e aanvragen asiel ingediend in 2017



Vraag 1. Verloop afhandeling 1e aanvragen asiel ingediend in 2018



Vraag 2 A en B. Aantal ingediende herhaalde asielverzoeken

A. Aantal ingediende herhaalde/opvolgende asielverzoeken in 2014, 2015, 2016, 2017, 2018						
Instroom Product	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Asiel - hasa	2.700	1.940	1.660	2.120	3.560	11.980
B. Percentage van deze verzoeken van het totaal aantal in dat jaar ingediende asielverzoeken						
Instroom Product	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Asiel - hasa	11%	4%	8%	10%	14%	9%
Overig	89%	96%	92%	90%	86%	91%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Zie Bijlage 1 voor een toelichting op de wijzigingen in het proces van de afdoening van herhaalde aanvragen per 1 juli 2019.

In bovenstaande tabel wordt het aantal herhaalde asielaanvragen per jaar weergegeven, aan de hand van de jaarstanden van de betreffende rapportagejaren. Dit is de gebruikelijke manier van rapporteren; hiermee wordt voorkomen dat cijfers over bepaalde jaren later wijzigen, afhankelijk van de stand waarmee wordt gekeken. Het kan namelijk voorkomen dat zaken in latere jaren administratief worden aangepast of opgevoerd; dit wordt zichtbaar als met de meest recente stand naar de cijfers wordt gekeken (zoals is gedaan in vraag 2C).

Verder wordt het percentage herhaalde asielaanvragenweergegeven ten opzichte van het totaal aantal in dat jaar ingediende asielverzoeken.

Vraag 2 C. Afdoening herhaalde asielerzoeken

C. Aantallen per jaar ingediende herhaalde asielaanvragen en de afdoening daarvan							
Aantal Zaken							
Uitgestroomd? / Afdoeningscluster	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal	
Ja	2.600	1.840	1.580	2.040	2.170	10.220	
Afwijzing	1.500	1.180	1.140	1.530	1.680	7.030	
Inwilliging	890	550	350	360	270	2.430	
Overig	200	110	90	160	210	770	
Nee				30	1.400	1.430	
Onbekend				30	1.400	1.430	
Totaal	2.600	1.840	1.580	2.080	3.560	11.650	

In bovenstaande tabel wordt het aantal herhaalde asielaanvragen per jaar weergegeven, waarbij wordt aangegeven of deze op het meetmoment (eind februari 2019) zijn afgedaan en zo ja, hoe. In de bovenste rijen worden de zaken weergegeven die op het meetmoment zijn afgedaan (uitgestroomd: ja) en in de onderste rij zijn de zaken weergegeven die op het meetmoment nog niet zijn afgedaan (uitgestroomd: "Nee"). Van die laatste categorie zaken is dus nog niet bekend hoe de zaken uiteindelijk zullen worden afgedaan, vandaar dat hier "onbekend" is opgenomen.

Voor deze gegevens is dus met de meest actuele maandstand (eind februari 2019) gekeken naar de aantallen ingediende herhaalde aanvragen en de afdoening daarvan in de genoemde jaren. De in deze vraag genoemde cijfers wijken om die reden iets af van de aantallen herhaalde asielaanvragen in vraag 2A. Die vraag is namelijk beantwoord aan de hand van de jaarstanden van de betreffende rapportagejaren. Dit is de gebruikelijke manier van rapporteren; hiermee wordt voorkomen dat cijfers over bepaalde jaren later wijzigen, afhankelijk van de stand waarmee wordt gekeken. Het kan namelijk voorkomen dat zaken in latere jaren administratief worden aangepast of opgevoerd; dit wordt zichtbaar als met de meest recente stand naar de cijfers wordt gekeken.

Bij de afdoeningscategorie 'overig' kan voor aanvragen gedacht worden aan afdoeningen als:

- o Intrekking door klant
- o Overlijden

Vraag 2 D. Aantal afgewezen asielzoekers die vervolgens een herhaald asielverzoek hebben ingediend

Uitstroom HASA ingediend?	Kalenderjaar verantw							Totaal
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018	
Ja	760	720	610	1.500	1.610	410	5.610	
Nee	3.610	4.090	4.870	12.350	10.960	10.680	46.560	
Totaal	4.370	4.810	5.480	13.850	12.560	11.090	52.170	
Uitstroom HASA ingediend?	Kalenderjaar verantw							Totaal
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018	
Ja	17%	15%	11%	11%	13%	4%	11%	
Nee	83%	85%	89%	89%	87%	96%	89%	
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

NB: het gaat hier dus om aantallen personen en niet om het aantal herhaalde asielaanvragen dat door deze personen zijn ingediend.

Uit het antwoord op deze vraag blijkt dat van de afgewezen eerste aanvragers uit 2013 tot op heden ongeveer 17% één (of meerdere) hasa('s) heeft ingediend. Dit percentage neemt langzaam af tot 4% van de afgewezen eerste asielaanvragers uit 2018.

Overigens wordt vermoed dat het percentage herhaalde aanvragers aanzienlijk verschilt als wordt gekeken naar verschillende nationaliteiten.

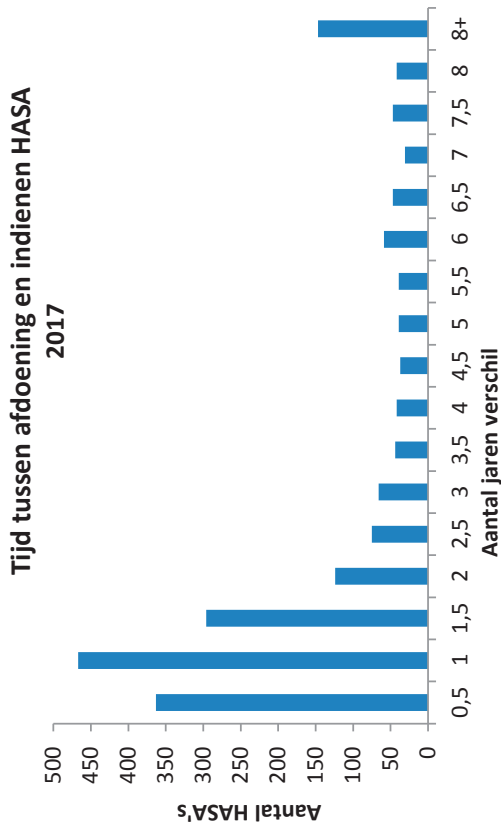
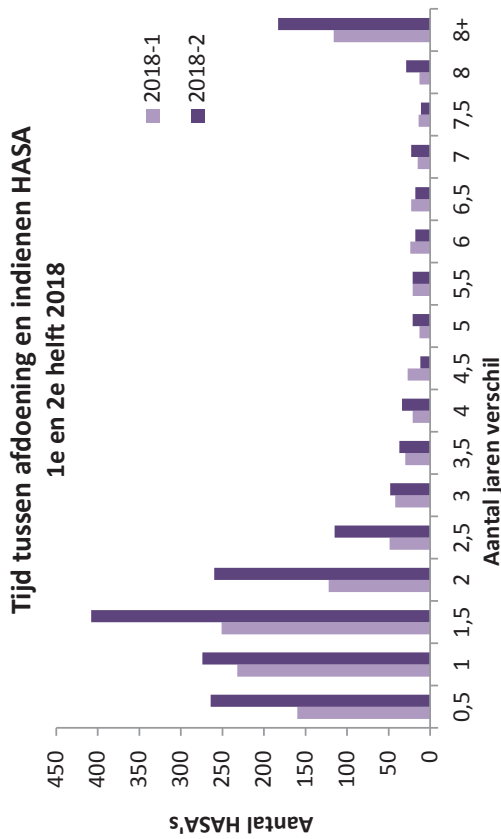
Bij deze cijfers moet echter de kanttekening gemaakt worden dat het percentage afgewezen asielzoekers (van de onderzochte groep) dat een herhaalde asielaanvraag indient, nog kan stijgen in de aankomende jaren. Er kunnen immers jaren verstrijken tussen een eerste afwijzing en het moment dat de vreemdeling een herhaalde asielaanvraag indient.

Om de cijfers enigszins te kunnen duiden, is de volgende **aanvullende vraag** gesteld:

Van de personen die een herhaalde asielaanvraag hebben ingediend in 2018, hoeveel jaar is er verstreken tussen de afdoeing van de eerste asielaanvraag en de herhaalde asielaanvraag in 2018? Dezelfde vraag voor 2017.

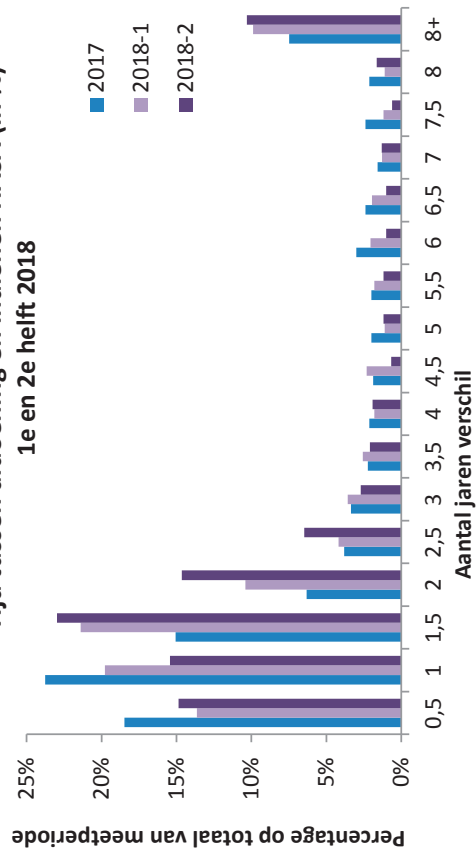
Dit wordt op de volgende sheet verder behandeld.

Aanvulling vraag 2 D. Tijd tussen de afdoening van de eerste asielaanvraag en de herhaalde asielaanvraag



In deze grafieken is een overzicht gemaakt van het aantal jaren verschil tussen de afdoening van de eerste asielaanvraag en de indiening van de herhaalde asielaanvraag. Hieruit volgt dat de meeste vreemdelingen relatief snel (tussen 0-2 jaar) na de afdoening van de eerste asielaanvraag een herhaalde aanvraag indienen, maar dat er ook nog aanzienlijke aantallen eerste herhaalde asielaanvragen vijf jaar of later na de afdoening van de eerste aanvraag worden ingediend. Het percentage ingediende herhaalde aanvragen van de in vraag 2D bekeken groepen loopt dus waarschijnlijk verder op in de komende jaren, maar hoeveel is niet te zeggen, omdat veel factoren een rol kunnen spelen.

Tijd tussen afdoening en indienen HASA (in %) 1e en 2e helft 2018

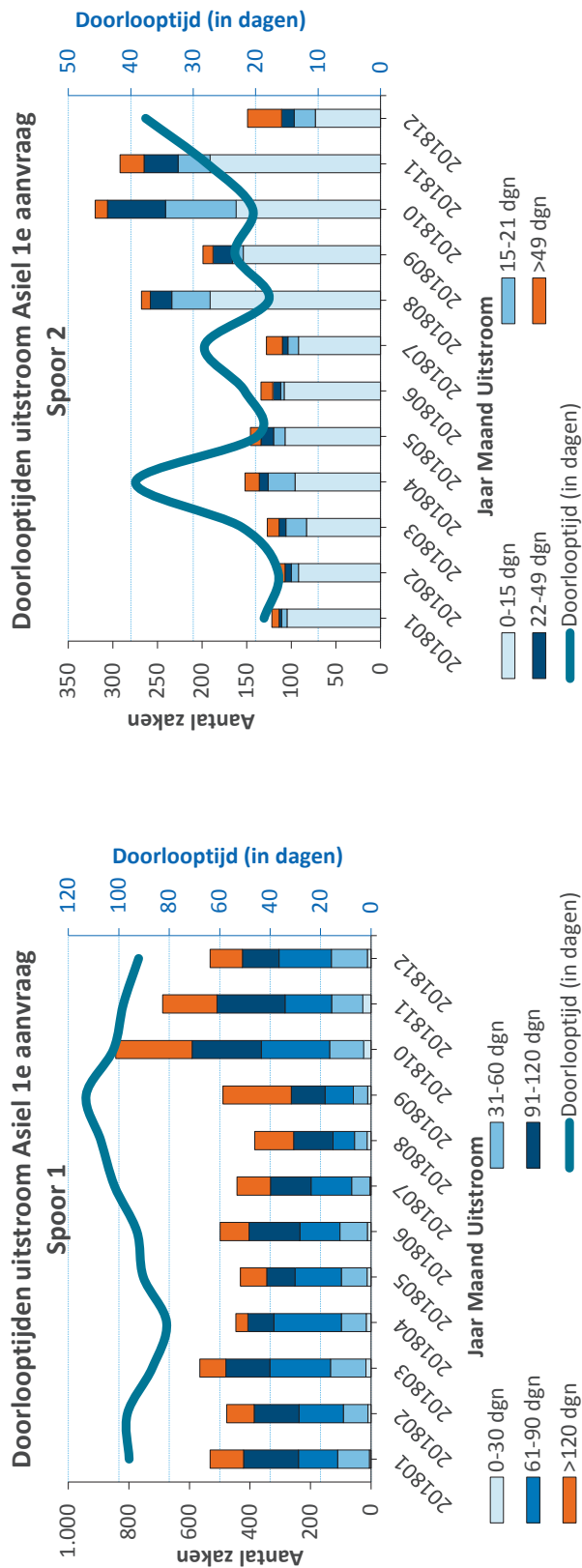


Het jaar 2018 is overigens in tweeën gesplitst. In juni 2018 deed de Raad van State namelijk een uitspraak die als gevolg had dat in de periode daarna veel herhaalde aanvragen werden ingediend, enkel om opvang te genereren. Deze periode is daarom apart in zicht gebracht; uit de data volgt ook dat hier relatief meer herhaalde aanvragen tussen zaten van mensen die pas heel kort geleden hun eerste afwijzing hadden ontvangen. Deze gegevens bevestigen overigens ook dat allerlei omstandigheden een rol kunnen spelen in de keuzes die mensen maken voor het indienen van een hasa.

NB

bij het genereren van de data is alleen naar eerste herhaalde asielaanvragen gekeken, omdat het voor de duiding van de eerdere vraag niet relevant is of een asielzoeker na de eerste herhaalde aanvraag nog een 2e, 3e etc. hasa indient. Voor de benodigde duiding is voldoende dat bekend is hoeveel tijd is verstreken tussen de afdoening van de eerste aanvraag en de eerste herhaalde asielaanvraag.

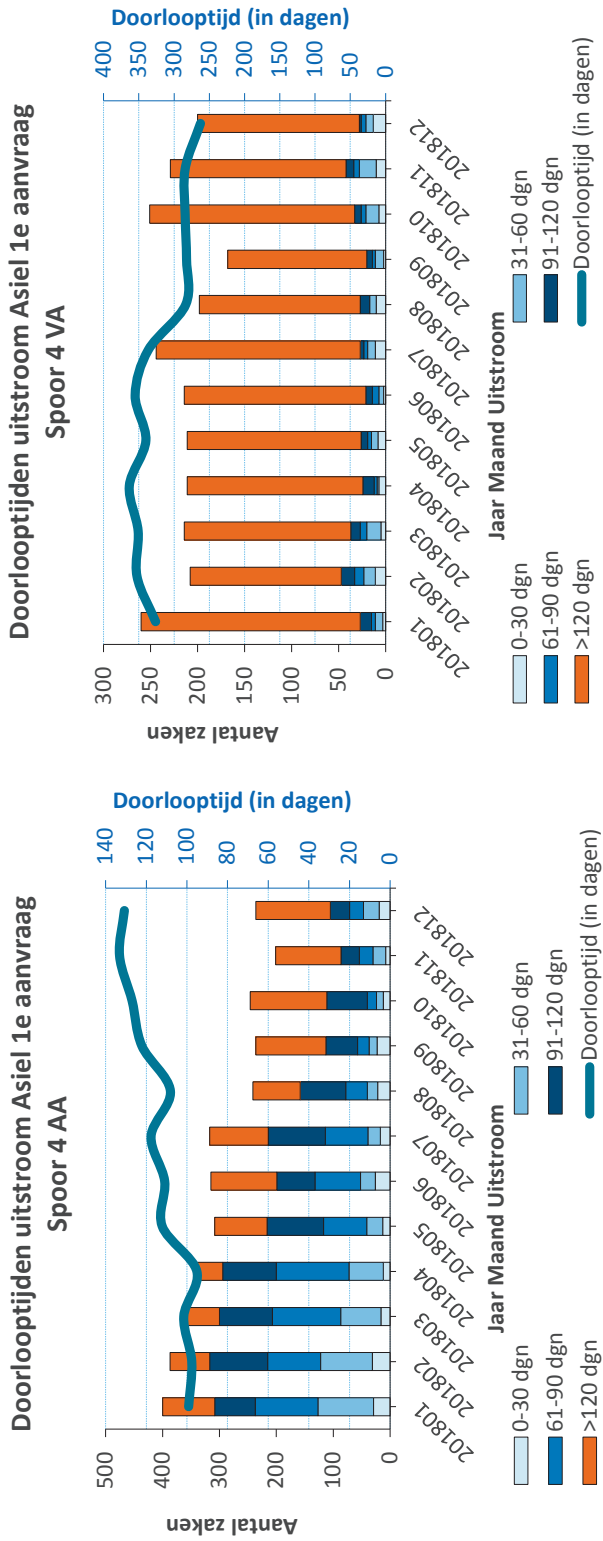
Vraag 3A. Doorlooptijden eerste asielaanvragen Spoor 1 en 2



De lijn in de bovenstaande grafieken betreft de gemiddelde doorlooptijd per maand bij de uitstroom van Spoor 1 en 2. De balken tonen de omvang van de uitstroom onderverdeeld naar 5 categorieën van doorlooptijden. De verhouding tussen deze categorieën geeft een goede indicatie van de verschillen in doorlooptijd van de zaken bij uitstroom. Zo zijn in de maanden september en oktober waarschijnlijk wat meer oudere zaken afgedaan omdat de groep met een doorlooptijd langer dan 120 dagen groter was dan in andere maanden. Voor spoor 2 is dat zichtbaar voor november en december.

Bij de gemiddelde doorlooptijd is gerekend vanaf de juridische startdatum van zaak van de eerste asielaanvraag tot aan feitelijke definitief datum. Dit betreffen gegevens van de IND, waarbij de Analyse Proeftuin Migratie (APM) het sporenlabel eraan heeft gekoppeld. In Bijlage 2 wordt de wijze waarop de doorlooptijden in deze rapportage tot stand zijn komen nader toegelicht.

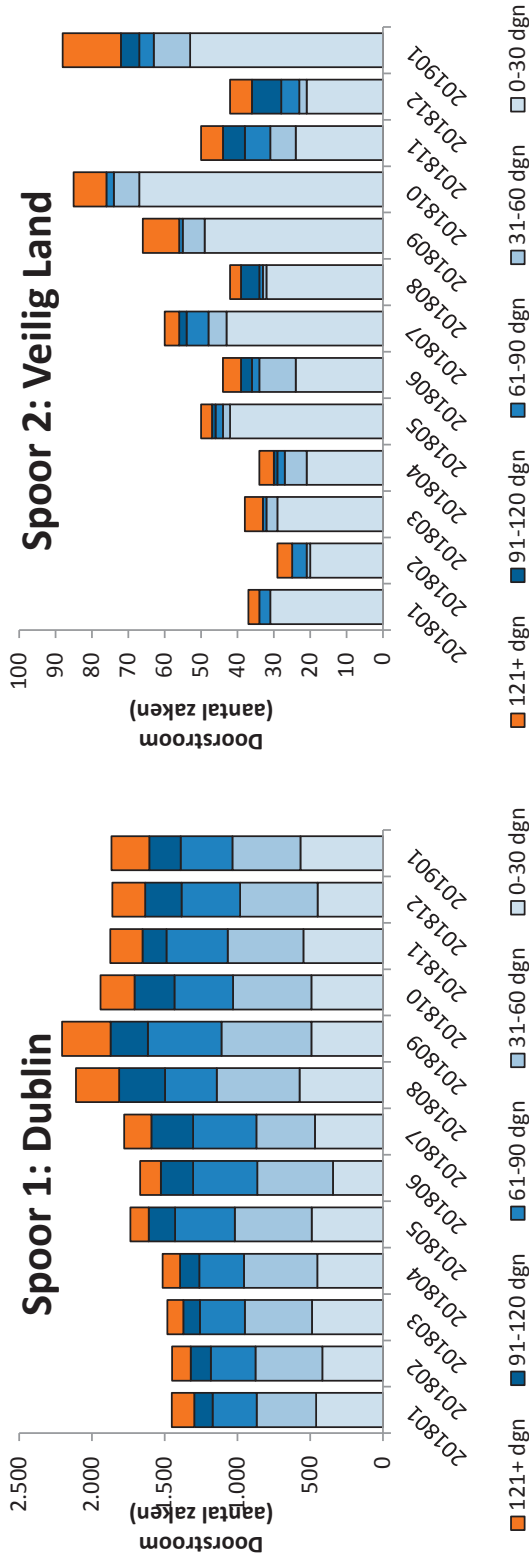
Vraag 3A. Doorlooptijden eerste asielaanvragen Spoor 4 AA en -VA



De lijn in de bovenstaande grafieken betreft de gemiddelde doorlooptijd per maand bij de uitstroom van Spoor 4 AA en -VA. De balken tonen de omvang van de uitstroom onderverdeeld naar 5 categorieën van doorlooptijden. De verhouding tussen deze categorieën geeft een goede indicatie van de verschillen in doorlooptijd van de zaken bij uitstroom. Spoor 4 AA laat vanaf augustus een gemiddeld stijgende trend zien. In de grafiek is af te lezen dat dit komt doordat er vanaf augustus meer zaken worden afgedaan binnen de groep met een doorlooptijd langer dan 120 dagen. De overige categorieën (met kortere doorlooptijd) worden in het algemeen kleiner. Voor spoor 4 VA is de groep met een doorlooptijd langer dan 120 dagen erg groot en is het lastig verschillen te ontdekken. Het gemiddelde neemt wel af in augustus en blijft dan stabiel rond 280 dagen.

Bij de gemiddelde doorlooptijd is gerekend vanaf de juridische startdatum van zaak van de eerste asielaanvraag tot aan feitelijke definitief datum. Dit betreft gegevens van de IND, waarbij de Analyse Proeftuin Migratie (APM) het sporenlabel eraan heeft gekoppeld. In de bijlage wordt de wijze waarop de doorlooptijden in deze rapportage tot stand zijn komen nader toegelicht.

Vraag 3A. Ouderdom van de doorstroom eerste asielaanvragen naar Spoor



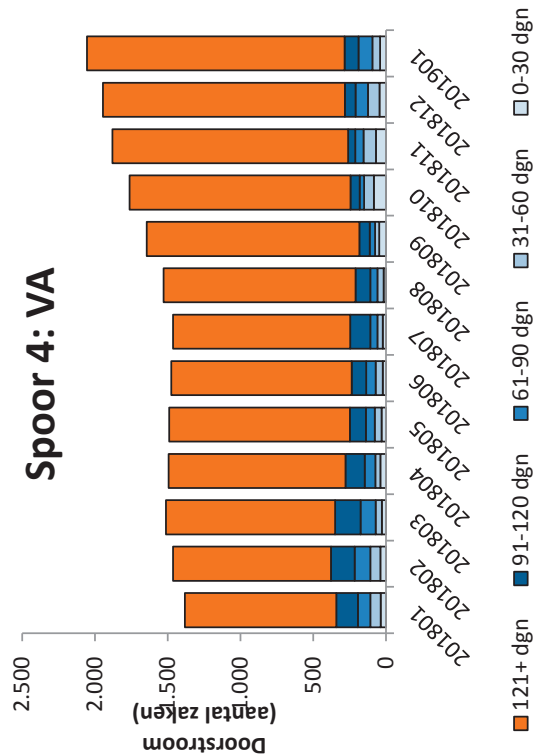
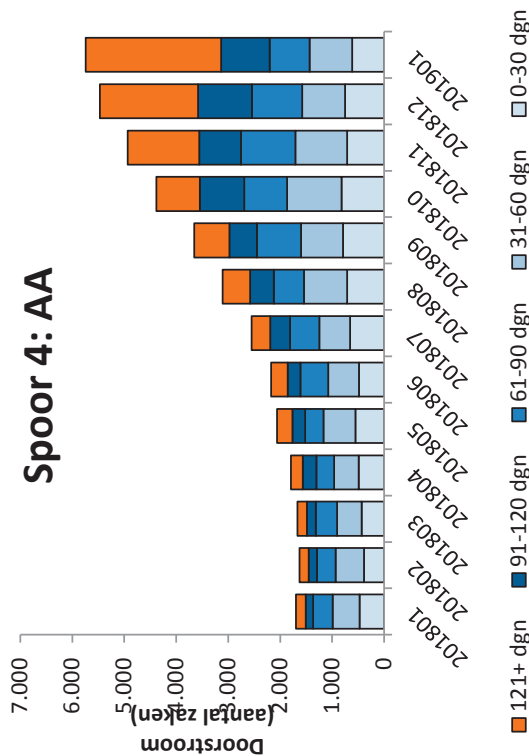
De bovenstaande grafieken tonen de omvang van de doorstroom* in Spoor 1 en 2 onderverdeeld naar 5 ouderdomscategorieën. Het lichtblauwe gedeelte van iedere balk geeft het aantal zaken weer dat 30 dagen of minder in de doorstroom zit, het oranje gedeelte is het aantal personen dat meer dan 120 dagen in de doorstroom zit. De verhouding tussen de ouderdomscategorieën geeft een goede indicatie hoe lang de zaken al in de doorstroom zitten.

Spoor 1: De instroom in Spoor 1 is redelijk stabiel. De totale doorstroom is gedurende 13 maanden toegenomen van circa 1.450 in januari 2018 tot circa 1.870 in januari 2019. De ouderdom is ook toegenomen: 14% van de doorstroom zit langer dan 120 dagen in de doorstroom, terwijl dit begin 2018 minder dan 10% was.

Spoor 2: Ten opzichte van de andere sporen is de voorraad in Spoor 2 relatief klein en zaken worden in het algemeen snel afgedaan. Tussen 60% en de 80% van de zaken wordt sneller dan een maand afgedaan en verwijnen dus uit de voorraad voordat ze ouder dan dat kunnen worden.

**Met doorstroom worden de aantallen bedoeld van aanvragen die op het meetmoment nog openstaan. Met andere woorden: de voorraad waar nog op beslist moet worden.*

Vraag 3A. Ouderdom van de doorstroom eerste asielaanvragen naar Spoor



Spoor 4 AA: Het aantal zaken in de doorstroom van Spoor 4 is sterk toegenomen, en daarmee ook de ouderdom van de voorraad. Waar in de eerste maand van 2018 11% van de vreemdelingen langer dan 120 dagen in de doorstroom zat is dit percentage gestegen naar 45% in januari 2019.

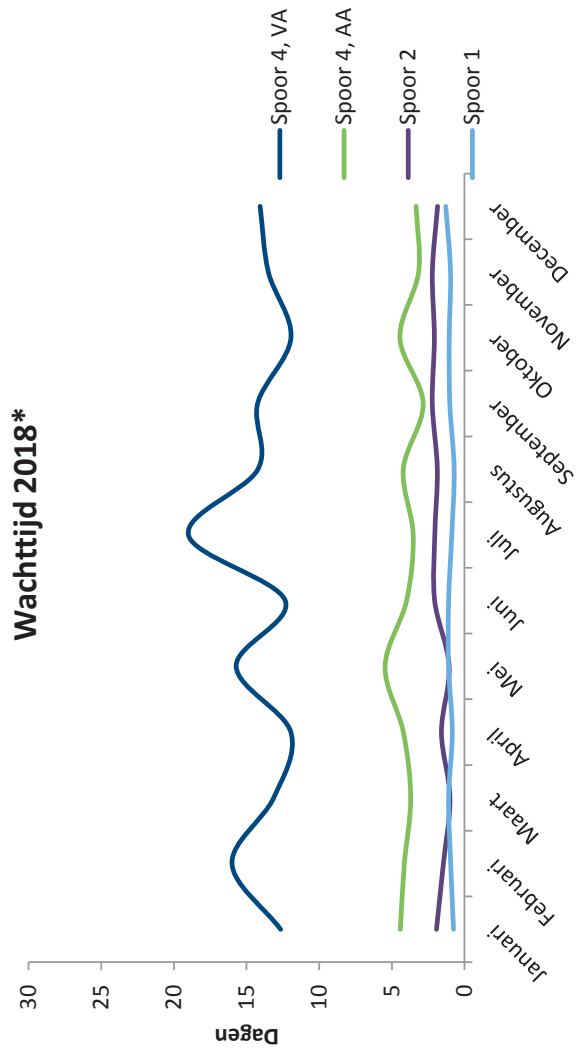
Spoor 4 VA: Het aantal zaken in de doorstroom van Spoor 4 is toegenomen. Vanwege de lange doorlooptijden in dit Spoor is ruim 85% van de zaken ouder dan 120 dagen. Er is dus sprake van een toename van het aantal zaken ouder dan 120 dagen ten opzichte van het percentage van dit soort zaken in januari 2018 (75%).

In principe hanteert de IND het First in First Out (FIFO) systeem voor het inplannen van de instroom. Op dit moment wordt voor een beperkte groep aanvragers het FIFO systeem losgelaten. Er is beperkt sprake van doelgroep benadering. Dat houdt in dat relatief kansarme (Moldaviërs) of kansrijke groepen (Syriërs) op een bepaalde locatie door een vaste groep medewerkers wordt afgedaan. Door de homogene samenstelling van de groep aanvragers is het mogelijk sneller tot beslissingen te komen (afwijzing dan wel inwilliging).

Op het moment dat deze aanvragen worden afgedaan zal de gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom lager worden (immers relatief jonge zaken worden afgedaan wat een direct en dempend effect op de gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom heeft). Echter, dit gemiddelde zegt niets als niet gekeken wordt naar de ontwikkeling van de ouderdom van de voorraad. Want: als jong zaken worden afgedaan en oude zaken blijven in de voorraad zitten, zal de voorraad gemiddeld gezien steeds ouder worden. Daarbij wordt opgemerkt dat de IND al langere tijd prioriteit geeft aan de afhandeling van kansloze aanvragen op Spoor 1 en 2, de doorlooptijd van deze aanvragen is relatief kort.

De IND is op moment actief bezig om het aantal beslismedewerkers op peil te brengen (door werving en door opleiding). Doordat deze mensen 'on te job' worden opgeleid, worden zij in eerste instantie ingezet op de relatief eenvoudige zaken. De komende tijd zal de beschreven trend van het ouder worden van een deel van de voorraad zich derhalve voortzetten. Pas als alle mensen taakvolwassen zijn en volledig inzetbaar om te beslissen (ook in de ingewikkelde zaken) zal sprake zijn van een trendbreuk. In eerste instantie zal de doorlooptijd van de uitstroom dan fors oplopen, tegelijkertijd zal de ouderdom van de voorraad teruglopen. Als de werkvoorraad op een acceptabel niveau is en de IND in staat is om de instroom bij te houden zal er een nieuw evenwicht ontstaan tussen instroom en uitstroom.

Vraag 3A. Wachtijd tussen asielprocedure en beroep naar Spoor

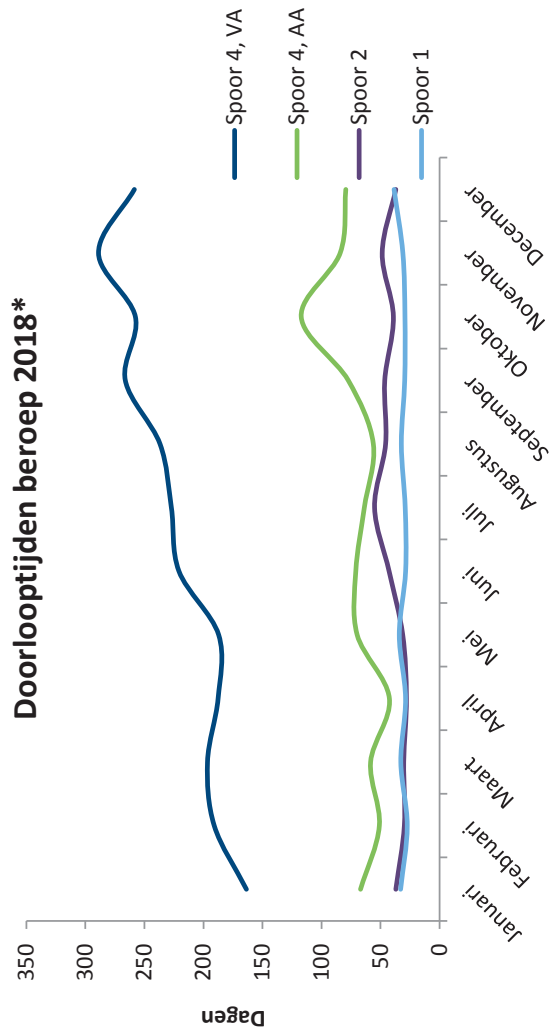


In de grafiek boven staan de gemiddelde wachttijden tussen het de afronden van de asielprocedure en het starten van beroep uitgesplitst per maand. In de bijlage wordt hier nader op ingegaan.

Bij spoor 4 VA is de tijd tussen asielprocedure en beroep het langst en schommelt rond 14 dagen in 2018.

* Gegevens van de IND over 2018, bewerkt door APM

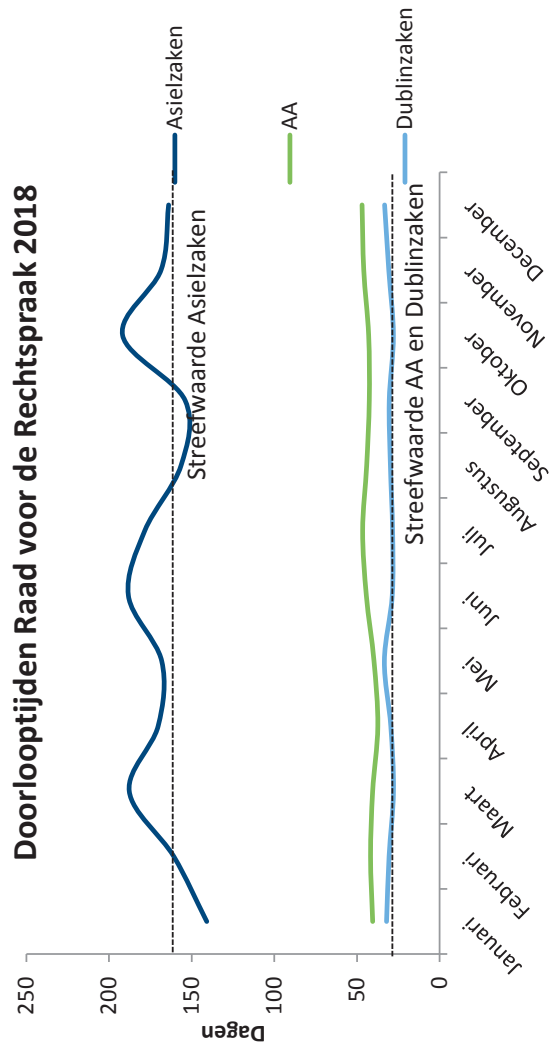
Vraag 3A. Doorlooptijden beroep naar Spoor



In de grafiek boven staan de gemiddelde doorlooptijden beroep per maand. Bij spoor 4 VA is een duidelijke toename zichtbaar. In januari 2018 bedroeg de doorlooptijd 164 dagen, in december was dat 259 dagen. Spoor 4 AA laat in oktober een piek zien van 117 dagen en bedraagt in januari 67 dagen en in december 79 dagen. De doorlooptijden bij Spoor 1 en 2 zijn redelijk stabiel en schommelen rond 31 en 39 dagen gemiddeld.

* Gegevens van de IND over 2018, bewerkt door APM

Vraag 3A. Doorlooptijden geregistreerd door de Raad voor de Rechtspraak



In de grafiek staan de gemiddelde doorlooptijden in dagen zoals de Raad voor de Rechtspraak deze registreert. Afhankelijk van de vraagstelling zijn er verschillende manieren waarop naar doorlooptijden gekeken kan worden. De RvdR houdt de volgende categorieën aan: Dublinzaken, AA en Asielzaken. Deze zijn vergelijkbaar met respectievelijk Spoor 1, Spoor 2 en Spoor 4 AA gecombineerd en Spoor 4 VA. Voor de beantwoording van de vragen van de commissie zijn de doorlooptijden op pagina 4 gegenereerd. In Bijlage 1 wordt daar nader ingegaan op de verschillen.

De gemiddelde doorlooptijden zijn redelijk stabiel. Voor Spoor 4 VA schommelt de doorlooptijd rond 170 dagen. De streefwaarde is 161 dagen (23 weken).

De gemiddelde doorlooptijd voor Asielzaken neemt licht toe en schommelt rond 43 dagen in 2018. De streefwaarde voor Dublinzaken en AA is 28 dagen (4 weken).

Vraag 3B. Doorlooptijd Herhaalde Asielaanvragen (Hasa)

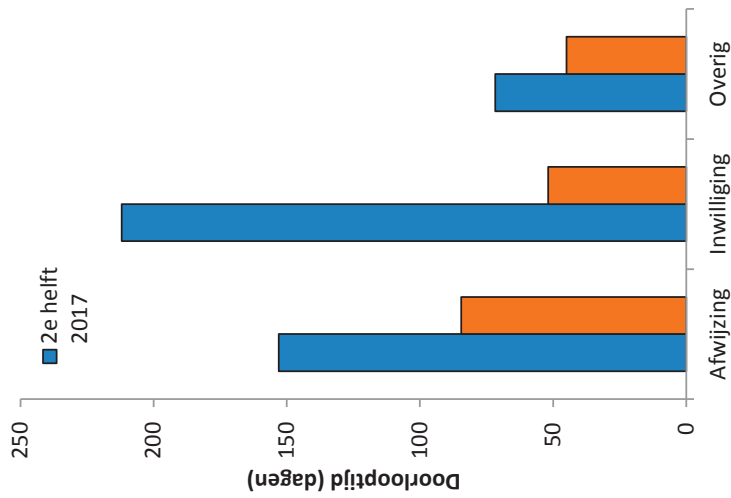
Oorspronkelijk was het verzoek van de Commissie om doorlooptijden over herhaalde aanvragen te leveren over heel 2018. In reactie hierop is aangegeven dat er geen betrouwbare cijfers kunnen worden geleverd over de doorlooptijden van herhaalde aanvragen in heel 2018. Dat heeft de volgende reden.

Vanwege een uitspraak van de Raad van State in juni 2018 is de registratie van de aanvraagdatum van herhaalde aanvragen aangepast in de tweede helft van 2018. Waar de juridische startdatum van een herhaalde asielaanvraag eerst werd gebaseerd op de daadwerkelijke start van de procedure (de start van de eendagstoets), is deze als gevolg van de uitspraak gewijzigd naar de datum van ontvangst van de kennisgeving van een aanvraag. Dit betekent dat de start van de doorlooptijd op een eerder moment komt te liggen. Hierdoor ontstaat een stijging in de doorlooptijden die niet representatief is voor het daadwerkelijke verloop daarvan.

Er is daarom besloten om de periode waarover we rapporteren een half jaar te verschuiven, zodat de doorlooptijden over de periode juni 2017-2018 worden geleverd. Zoals te zien verschilt de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk tussen de tweede helft van 2017 en de eerste helft van 2018.

De reden hiervoor is een groot verschil in het aantal zaken dat afgedaan is met een doorlooptijd van 200 dagen of meer. In de tweede helft van 2017 had 26% van de afwijzingen en 35% van de inwilligingen een doorlooptijd van 200 dagen of ouder. In de eerste helft van 2018 was dit 16% en 7%, respectievelijk. Dit is het gevolg van een afname van oude zaken, terwijl het aantal jongere zaken gelijk bleef. Het is niet mogelijk om hier een eenduidige verklaring voor te geven, omdat de gemiddelde doorlooptijd van herhaalde asielaanvragen van veel factoren afhankelijk is, zoals prioritering.

Doorlooptijden Hasa's



* Gegevens van de IND, bewerkt door APM

Vraag 3C. Behandelduur van de in 2018 ingediende aanvragen

3C. De doorlooptijden van de behandeling van de –relevante- reguliere toelatingsverzoeken door de IND (met inzichtelijk onderscheid tussen de beslissing in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar) en de rechtbanken.

Werksoort	Gemiddelde doorlooptijd
VVR Zonder MVV	60
Bezwaar vervolgpprocedure	130
Werksoort	Gemiddelde doorlooptijd
Beroep	140
Hoger beroep door de IND	220
Hoger beroep door vreemdeling	50

Bron: Indigo/METIS, stand 201812

De doorlooptijden van de behandeling van de –relevante- reguliere toelatingsverzoeken door de IND (met inzichtelijk onderscheid tussen de beslissing in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar) en de rechtbanken. Onder de relevante reguliere toelatingsaanvragen worden begrepen de aanvragen in het kader van B8 – Humanitair tijdelijk en B9 – humanitair niet-tijdelijk. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de procedure-achtergrond van de betrokken vreemdeling is (heeft men ooit een asielaanvraag gedaan). De doorlooptijden van de 1^e aanleg, het bezwaar en de beroepen worden gebaseerd op de procedures die in 2018 zijn afgehandeld. De verschillende procedures (aanvraag, bezwaar en beroep) hebben geen relatie met elkaar; het gaat om losstaande uitstroomcohorten.

Vraag 3D. Behandelduur van de in 2018 ingediende aanvragen

3D. De doorlooptijden van verzoeken om uitstel van vertrek bij de IND (met inzichtelijk onderscheid tussen de beslissing in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar) en de rechtbanken.

Productsoort	Gemiddelde Doorlooptijd
Artikel 64	50
Bezwaar Regulier	100
Product	Gemiddelde doorlooptijd
Beroep	80
Regulier Hoger Beroep vreemd.	80

Bron: Indigo/METIS, stand 201812

De doorlooptijden van verzoeken om uitstel van vertrek bij de IND (met inzichtelijk onderscheid tussen de beslissing in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar) en de rechtbanken. De doorlooptijden van de 1^e aanleg, het bezwaar en de beroepen worden gebaseerd op de procedures die in 2018 zijn afgehandeld. De verschillende procedures (aanvraag, bezwaar en beroep) hebben geen relatie met elkaar; het gaat om losstaande uitstroomcohorten.

Vraag 3E. De feitelijke bewerkingstijd voor de IND van toelatingsaanvragen

Tabel: Feitelijke bewerkingstijden van de IND per product

Spoor 1	Aanvraag	12,6 uren
	Claim	4,0 uren
	Beroep (en vovo)	8,5 uren
Spoor 2	Aanvraag	20,1 uren
	Beroep (en vovo)	9,2 uren
Spoor 4	AA	30,0 uren
	Beroep (en vovo)	9,2 uren
	VA	44,2 uren
	Beroep (en vovo)	14 uren
	1 ^e aanleg	10,6 uren
Humanitair Tijdelijk	Bezwaar	9,8 uren
	Beroep (en vovo)	12,6 uren
	1 ^e aanleg	10,6 uren
Humanitair Niet-tijdelijk	Bezwaar	9,8 uren
	Beroep (en vovo)	12,6 uren
	1 ^e aanleg	4,0 uren
Uitstel van vertrek	Bezwaar	9,8 uren
	Beroep (en vovo)	12,6 uren
	1 ^e aanleg	12,6 uren

Hierboven worden de feitelijke bewerkingstijden van de IND per product weergegeven. De totale bewerkingstijd is niet zuiver te berekenen, omdat verschillende medewerkers op verschillende momenten in de procedure aan een product werken. Met deze gegevens is geprobeerd de realiteit zo dicht mogelijk te benaderen, maar het betreft niet meer dan een hoog-over gemiddelde. Verder wordt opgemerkt dat er vele opleidingstrajecten lopen in verschillende stadia, die de feitelijke bewerkingstijden uiteraard ook beïnvloeden.

NB.

Bewerkingstijden bij de rechtbanken worden door de commissie opgevraagd.

Vraag 4. Oudste asielverzoek binnen caseload IND en DT&V

De Commissie heeft dd. 24 januari 2019 een aanvullende vraag gesteld aan DRM over het aantal vreemdelingen dat momenteel een lopende eerste- of herhaalde asielaanvraag heeft bij de IND en/of die in de caseload van de DT&V aanwezig zijn met een asielachtergrond. De vraag daarbij is hoe lang geleden zij hun eerste asielverzoek hebben ingediend en hoeveel van hen minderjarig zijn. Binnen deze rapportage is dit vraag 4 genoemd.

Om deze vraag te beantwoorden is gekeken naar de caseload van de IND waarvan er op peilmoment (31-01-2019) een eerste- of herhaalde asielaanvraag open staat. Dit is gecombineerd met zaken uit de caseload van DT&V waarvan een juridische startdatum van een eerste asielaanvraag bekend is bij de IND.

Duur (jaren)	Aantal	waarvan <18	< 18 (%)
<1	12.460	3.130	25%
1	1.480	440	30%
2	800	220	28%
3	1.560	360	23%
4	390	100	26%
5	240	60	24%
6 t/m 10	1.110	220	20%
11 t/m 15	240	10	3%
16 t/m 20	220	0	0%
21 t/m 25	100	0	0%
26 t/m 29	30	0	0%
Totaal	18.630	4.530	24%

Van die vreemdelingen is vervolgens gekeken wat de juridische startdatum van het eerste asielverzoek was en is gekeken of iemand op het peilmoment minderjarig was.

Met duur wordt bedoeld het aantal jaar gerekend vanaf het peilmoment tot het eerste asielverzoek.

Uit de tabel is af te leiden dat 91% van de vreemdelingen in de caseload van de IND en/of de DT&V binnen 5 jaar of eerder het eerste asielverzoek heeft ingediend. Daarvan is tussen de 23% en 30% jonger dan 18 jaar.

Bron: DT&V, IND (ontdubbel) en KMI, peildatum 31-01-2019

Bijlage 1

Gewijzigd proces afdoening herhaalde aanvragen per 1 juli 2019

Aanloop

In het voorjaar van 2018 werd geconstateerd dat de doorlooptijden van herhaalde aanvragen langer waren dan wenselijk. Met name de termijn tussen de schriftelijke kennisgeving en de feitelijke indiening van de vervolgaanvraag was relatief lang, zo bleek uit de praktijk.

Uitspraak Raad van State

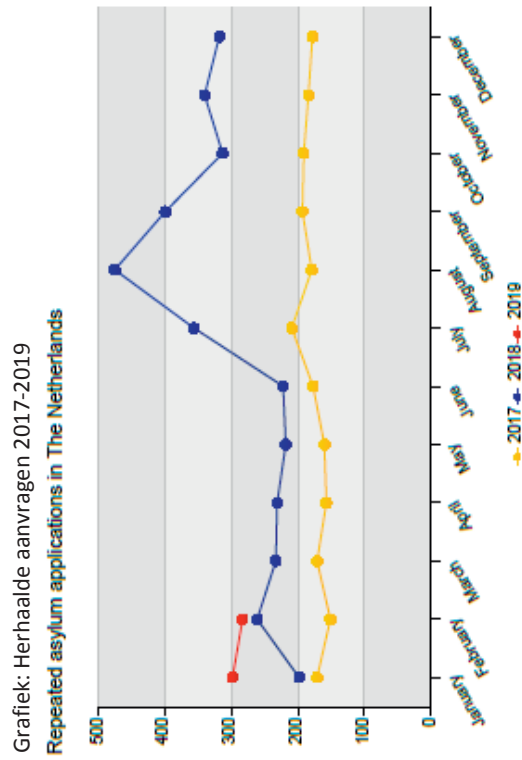
Op 28 juni 2018 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter een uitspraak die grote gevolgen had voor het proces van afdoening van herhaalde asielaanvragen¹. De Raad van State overwoog – kort gezegd – dat reeds het moment waarop een vreemdeling (schriftelijk) bij de IND aangeeft een herhaald asielverzoek in te willen dienen als asielaanvraag moet worden aangemerkt als gevolg waarvan ook op dat moment de beslistermijn gaat lopen en de vreemdeling vanaf dat moment recht op opvang heeft.

De uitspraak van de Raad van State betekende dat de procedure waarin de vreemdeling eerst schriftelijk de IND in kennis moest stellen dat hij een herhaald asielverzoek wilde indienen en dat hij daarna door de IND werd uitgenodigd voor het feitelijk indienen van dat verzoek, buiten werking was gesteld. De uitspraak greep daarmee diep in op de EDT-procedure, de zogeheten ééndagtoets-procedure. Een ander gevolg van deze uitspraak was dat in de maanden na deze uitspraak het aantal herhaalde asielaanvragen significant steeg (zeer waarschijnlijk omdat indienen van een herhaald asielverzoek, de ‘oude’ kennisgeving, al opvang genereert). In de eerste zes maanden van 2018 lag het gemiddelde aantal herhaalde asielaanvragen per maand op 227. In juli – dus na de uitspraak van de Afdeling – steeg het aantal herhaalde asielaanvragen naar 357, in augustus naar 474 en in september naar 399. Momenteel worden er elke maand ruim 300 herhaalde asielaanvragen ingediend.

¹28 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2098. Zie ook AbRS 7 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2681.

Vervolg bijlage 1 Gewijzigd proces afdoening herhaalde aanvragen per 1 juli 2019

Werden er in 2017 nog 2.120 herhaalde asielaanvragen ingediend, in 2018 is dit gestegen naar 3.560 (een stijging van 168%). Hieronder wordt in een grafiek weergegeven de aantallen herhaalde asielaanvragen per maand in 2018.



Bron grafiek en data: Asylum Trends, IND, openbare bron.

Ook bleek dat een aanzienlijk aantal van deze aanvragen niet volledig waren en louter leken te zijn ingediend om opvang te krijgen.

Plan van aanpak

Om deze ongewenste ontwikkeling tegen te gaan en vanwege de wens om (forse) versnellingen te realiseren in de doorlooptijden van de herhaalde asielaanvragen, het bieden van opvang zo kort mogelijk te houden, het stapelen van procedures zoveel mogelijk tegen te gaan en 'lik op stuk' beleid toe te passen op aanvragen die onvolledig of geen kans van slagen hebben, heeft de IND een plan opgesteld om het aanmeldproces voor herhaalde asielaanvragen te herzien. De implementatie van dit plan is momenteel gestart. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 juli 2019, zodat dit samenvalt met de inwerkingtreding van de maatregel uit het regeerakkoord dat bij herhaalde aanvragen die geen kans van slagen hebben, geen gehoor meer plaatsvindt.

Vervolg bijlage 1 Gewijzigd proces afdoening herhaalde aanvragen per 1 juli 2019

Op hoofdlijnen komt het proces per 1 juli 2019 als volgt uit te zien:

1. Een vreemdeling die een herhaald asielverzoek wenst in te dienen, moet dit in persoon in Ter Apel doen (aanschaffing schriftelijke mogelijkheid indienen herhaald asielverzoek). Dit vloeit overigens rechtstreeks voort uit artikel 3.108 Vb waarin staat dat een asielaanvraag in persoon moet worden ingediend (voorheen gold de kennisgeving niet als aanvraag en deze kon dus ook schriftelijk worden ingediend);
2. De vreemdeling moet de aanvraag indienen middels het aanvraagformulier M35-O (in dit formulier moet de vreemdeling beschrijven waarom hij een herhaald asielverzoek indient, wat de nieuwe feiten en omstandigheden zijn en moet hij eventuele bewijsmiddelen bijvoegen);
3. De aanvraag wordt zo spoedig mogelijk (waar mogelijk om dezelfde dag nog) beoordeeld door een medewerker van de 'hasa-kamer' in Ter Apel. Beoordeeld wordt of de aanvraag volledig is. Zo niet, dat krijgt de vreemdeling een week de tijd om de aanvraag te complementeren, bij gebreke waarvan de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld. In een aantal gevallen (bijv. als sprake is van een 'draaideurhasa', jargon voor een vreemdeling die aanvraag op aanvraag stapelt) wordt een herstel verzuim-termijn van 4 uur toegekend en kan -als de aanvraag niet tijdig wordt aangevuld- op dezelfde dag nog een buiten behandelingstelling volgen;
4. Indien de aanvraag compleet is (gemaakt) wordt beoordeeld of reeds op grond van het ingevulde aanvraagformulier kan worden beslist op de aanvraag of dat een gehoor nodig is. In zaken waarin geen gehoor nodig is, kan de aanvraag direct op stukken worden afgedaan (maatregel uit het regeerakkoord). Indien wel een gehoor nodig is, wordt de zaak ingepland voor de EDT-procedure.

Met dit nieuwe proces worden de onvolledige en weinig kansrijke aanvragen in een zo vroeg mogelijk stadium uit de instroom gefilterd en worden deze aanvragen zo snel mogelijk afgedaan. Dit voorkomt verstopping van de EDT-procedure. Daarmee wordt – in lijn met het regeerakkoord – sneller het kaf van het koren gescheiden, hetgeen naar verwachting ook effect zal hebben op de aantallen herhaalde asielaanvragen die worden ingediend en de afhandeling daarvan.

Bijlage 2

Toelichting op de verschillende wijzen om doorlooptijden te registreren en de relatie met de doorlooptijden in dit rapport

In deze rapportage wordt op 5 manieren gesproken over doorlooptijden van procedures. Hieronder een korte toelichting over hoe deze aantallen tot stand gekomen zijn. In alle figuren wordt de doorlooptijd gemeten in dagen. De doorlooptijd is alleen berekend van procedures die afgerond zijn. Procedures die nog open staan zijn niet meegenomen in de berekening. We hebben gekeken naar procedures die vallen onder het sporenbeleid, met uitzondering van de herhaalde aanvragen. Herhaalde asielaanvragen (Hasa) vallen niet onder het sporenbeleid. Procedures als de *grensprocedure* vallen ook niet onder het sporenbeleid en zijn dus buiten beschouwing gelaten. Spoor 4 wordt onderverdeeld in de *Algemene Asielprocedure (AA)* en de *Verlengde Asielprocedure (VA)*

N.B. De doorlooptijden van de asielaanvraag, de wachttijd en de beroepsprocedure schetsen samen een beeld van het hele traject dat de vreemdeling doorloopt. De aantallen kunnen echter niet bij elkaar opgeteld worden. De vreemdelingen die in een bepaalde maand een beroep hebben doorlopen hebben waarschijnlijk enkele maanden eerder hun asielprocedure doorlopen. Vreemdelingen die in die maand hun eerste asielaanvraag afronden moeten nog beginnen aan hun beroepsprocedures. Daarom moeten de aantallen van de asielprocedures, wachttijden en beroepsprocedures in een maand apart beschouwd worden.

Doorlooptijden eerste asielaanvraag:

Hier is de duur van de procedure van *juridische startdatum* tot de datum waarop de procedure afgesloten wordt.

Doorlooptijd tussen asielprocedure en beroep:

Dit is eigenlijk geen procedure. Deze periode is de tijd tussen het afronden van de eerste asielaanvraag en de *juridische startdatum* van de beroepsprocedure.

Doorlooptijden beroep:

Hier is de duur van de procedure van *aanmaakdatum* tot de datum waarop de procedure afgesloten is. Deze doorlooptijden wijken enigzins af van de doorlooptijden zoals gerapporteerd door de Raad van de Rechtspraak (RvdR), welke op pagina 6 weergegeven zijn. De reden hiervoor is dat de doorlooptijden zoals berekend door de Analyse Proeftuin Migratie (APM) de beroepsprocedures *Voorlopige Voorzettingen* en *Beroep niet tijdig beslissen* niet meenemen, omdat deze niet hoorden bij de vraagstelling. Deze procedures zijn wel inbegrepen bij de RvdR gegevens.

Doorlooptijden Hasa:

Hier is de duur van de procedure van *juridische startdatum* tot de datum waarop de procedure afgesloten wordt.

Bijlage 3 Vragen die gesteld zijn

De Commissie heeft dd. 17 januari 2019 onderstaande vragen gesteld aan de Analyseproeftuin Migratieketen (APM) waarbij gaandeweg een bijstelling heeft plaatsgevonden in vraag 2.D (zie daarvoor de rapportage zelf).

1. Afhandeling van de in 2018 ingediende asielverzoeken

Doel van het verzoek is om goede cijfers te hebben over aanvragen, vervolgens ingewilligd (vergunning verleend of niet), en in geval van niet, waarvan beroep en hoger beroep en wat er dan in de beroepsinstanties is gebeurd. Verzoek is om een soort "watervaltabel" op te stellen. De gevraagde informatie ziet dus onder meer op:

- a) Aantal ingediende eerste asielverzoeken in 2018
- b) Aantal dat hiervan is ingewilligd, en aantal dat is afgewezen
- c) M.b.t. het aantal afgewezen verzoeken: het aantal hierop ingediende beroepen
- d) Uitkomsten van deze beroepen
- e) Aantal vervolgens ingediende hoger beroepen (met onderscheid tussen aantal dat is ingediend door de vreemdeling en de IND)
- f) Uitkomst van deze hoger beroepen.
- g) Zoals je in de tabel kunt zien is ook deel van het verzoek om aan te geven hoeveel zaken in de AA-procedure zijn afgehandeld, hoeveel in de VA, en hoeveel in het Dublinspoor.

2. Aantal ingediende herhaalde asielverzoeken

Doel van dit verzoek om goede cijfers te hebben over het aantal ingediende herhaalde/opvolgende asielverzoeken in de afgelopen vijf jaar (per jaar).

De gevraagde informatie ziet dus op:

- a) Aantal ingediende herhaalde/opvolgende asielverzoeken in 2014, 2015, 2016, 2017, 2018
- b) Percentage van deze verzoeken van het totaal aantal in dat jaar ingediende asielverzoeken
- c) Aantal van de herhaalde verzoeken dat is ingewilligd en aantal dat is afgewezen.
- d) (indien mogelijk) aantal en percentage van de asielzoekers van wie het eerste asielverzoek is afgewezen, vervolgens een herhaald asielverzoek heeft indiid.

3. Behandelduur van de in 2018 ingediende aanvragen

Doel van dit verzoek is om duidelijk te krijgen hoe lang procedures duren in 2018.

Het verzoek ziet dus op:

- a. de doorlooptijden van de behandeling van asielaanvragen door de IND en rechtbanken per spoor van het zogenoemde sporenbeleid (verzoek om daarbij ook de wachttijd duidelijk te maken).
- b. de doorlooptijden van de behandeling van opvolgende asielaanvragen door de IND en de rechtbanken(verzoek om daarbij ook de wachttijd duidelijk te maken).
- c. de doorlooptijden van de behandeling van de –relevante- reguliere toelatingsverzoeken door de IND (met inzichtelijk onderscheid tussen de beslissing in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar) en de rechtbanken.
- d. de doorlooptijden van verzoeken om uitstel van vertrek bij de IND (met inzichtelijk onderscheid tussen de beslissing in eerste aanleg en de beslissing op bezwaar) en de rechtbanken.
- e. de feitelijke bewerkingstijd voor de IND en rechtbanken van de bovenstaande toelatingsaanvragen.

Bijlage C: Cijfermatig onderzoek

5. Doorlooptijden eerste asielaanvragen afgewikkeld in de Algemene Asielprocedure en Verlengde Asielprocedure, en de ouderdom van de zaken

Rijksoverheid



Onderzoekscommissie Langdurig Verblijvende Vreemdelingen zonder Bestendig Verbljfsrecht

Antwoorden op de vragen dd. 11 april 2019

Analyseproeftuin Migratieketen

2 mei 2019



Aanleiding en kader

De Commissie heeft dd. 11 april 2019 onderstaande vragen gesteld aan de Analyseproeftuin Migratieketen (APM)¹. Alleen de cijfervragen worden in deze rapportage beantwoordt. De groene meer beleidsmatige vragen worden in de bijlage beantwoordt.

Naar aanleiding van het rapport van 17 maart 2019² over doorlooptijden, opgesteld door de analyseproeftuin Migratieketen, heeft de commissie Van Zwol aanvullende vragen.

1. Met betrekking tot grafiek 1: de doorlooptijden eerste asielaanvragen van spoor 4 aa/va: Er is nu sprake van gemiddelden. Graag ziet de commissie ook een onderverdeling: hoeveel aanvragen duren langer dan 6 maanden, hoeveel langer dan 9 maanden en hoeveel langer dan 12 maanden
Voorts de vraag of de grafiek en de nadere onderverdeling naar 6, 9, 12 maanden te verstrekken voor de periode t/m maart 2019.
2. Met betrekking tot grafiek 3: ouderdom van de zaken spoor aa/va: Hier is de hoogste categorie: langer dan 121 dagen. Ook hier graag een onderverdeling naar: langer dan 6,9 en 12 maanden.

Voor 13 mei a.s. wordt een gesprek ingepland tussen de commissie, de DGM, HIND en directeur DT&V.

In relatie tot de oplopende doorlooptijden wil de commissie t.b.v. van dit overleg graag antwoord op de volgende vragen:

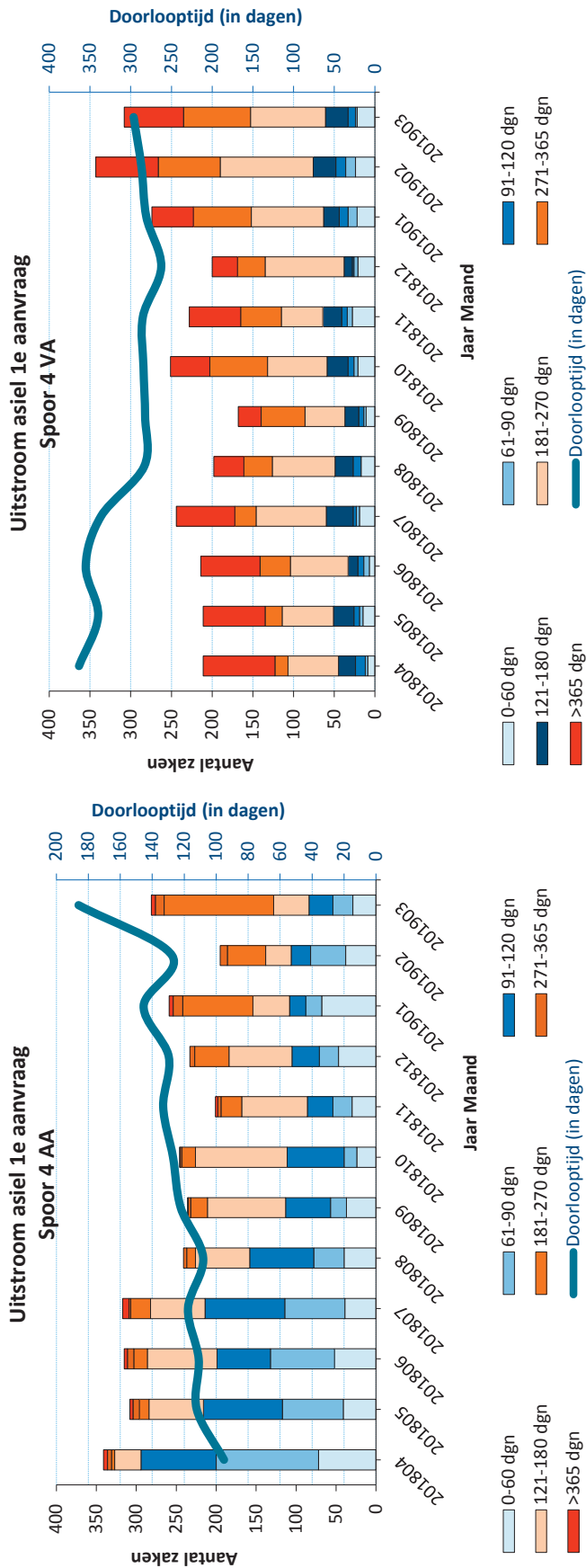
- a) - wat zijn de oorzaken van de oplopende doorlooptijden eerste asielaanvragen?
 - b) - welke maatregelen zijn er in het in het verleden getroffen?
 - c) - Hoe wordt er nu gestuurd op wacht- en doorlooptijden?
 - d) - T.a.v. HASA: Is er bijgehouden wat de wachttijden zijn (moment van kenbaar maken van indienen herhaald asielverzoek tot moment start van de feitelijke behandeling ervan). Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
 - e) - Hoe werd en wordt nu gestuurd op de wacht- en doorloop van herhaalde asielverzoeken?
- Vragen a t/m e worden in de bijlage beantwoordt.*

3. Vertrekcijfers voortbouwend op rapport inspectie jenv 'Gedwongen vertrek in beeld'
Op p. 19 is er een overzicht van de uitstroom uit het vertrekproces. Dit overzicht heeft cijfers t/m 2017. Graag ziet de commissie de vertrekcijfers over 2018 tegemoet.

¹ De Analyseproeftuin Migratieketen is een onderdeel van de Directie Regie Migratieketen van het DG Migratie en is een samenwerkingsverband van de ketenpartners binnen de migratieketen. De APM maakt data-analyses in opdracht van het Topberaad Migratieketen.

² Dit rapport is inmiddels geupdate door de levering op 17 april aan de commissie (Eindrapport deel 3, dd. 9 april 2019).

1. Doorlooptijden eerste asielaanvragen Spoor 4 AA en -VA



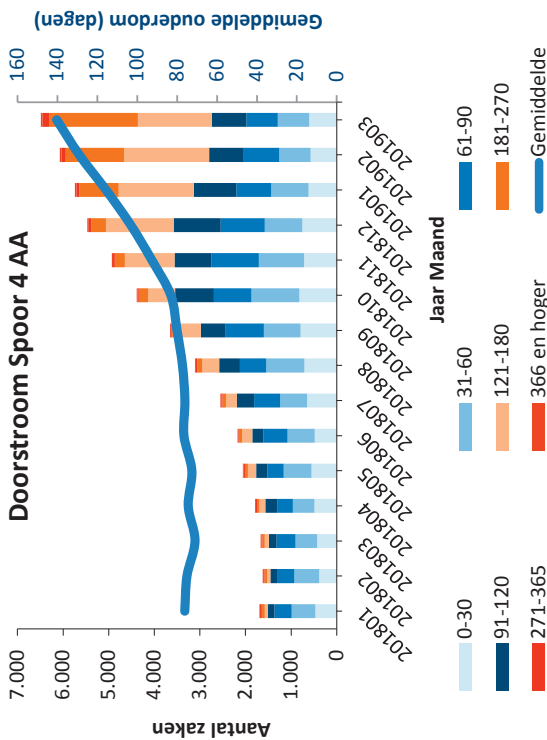
De lijn in de bovenstaande grafieken betreft de gemiddelde doorlooptijd per maand bij de uitstroom van Spoor 4 AA en -VA. De balken tonen de omvang van de uitstroom onderverdeeld naar 7 categorieën van doorlooptijden. De verhouding tussen deze categorieën geeft een goede indicatie van de verschillen in doorlooptijd van de zaken bij uitstroom.

Spoor 4 AA laat vanaf augustus een gemiddeld stijgende trend zien die in februari even afneemt en dan in maart 2019 weer stijgt. In de grafiek is af te lezen dat de piek in maart 2019 komt doordat er meer zaken worden afgedaan met een relatief hoge doorlooptijd van 181-270 dagen.

Bij spoor 4 VA valt op dat de gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom daalt vanwege het afdoen van zaken met een hoge doorlooptijd. Vanaf december 2018 neemt de doorlooptijd toe omdat er steeds meer zaken worden afgedaan met een hoge doorlooptijd. Er worden in die periode ook meer zaken afgedaan (in absolute zin).

De wijze waarop de doorlooptijden in deze rapportage tot stand zijn komen wordt in de bijlage van Eindrapport deel 3 van 9 april 2019 nader toegelicht.

2. Ouderdom van de doorstroom eerste asielaanvragen naar Spoor



Spoor 4 (AA)

In spoor 4 (AA) is te zien dat de voorraad is opgelopen van 1.700 in januari 2018 naar bijna 6.500 zaken in maart 2019. De gemiddelde ouderdom van de voorraad loopt de laatste maanden op; waar deze eerst rond de 75 dagen lag is dit in maart 2019 gestegen naar 140 dagen.

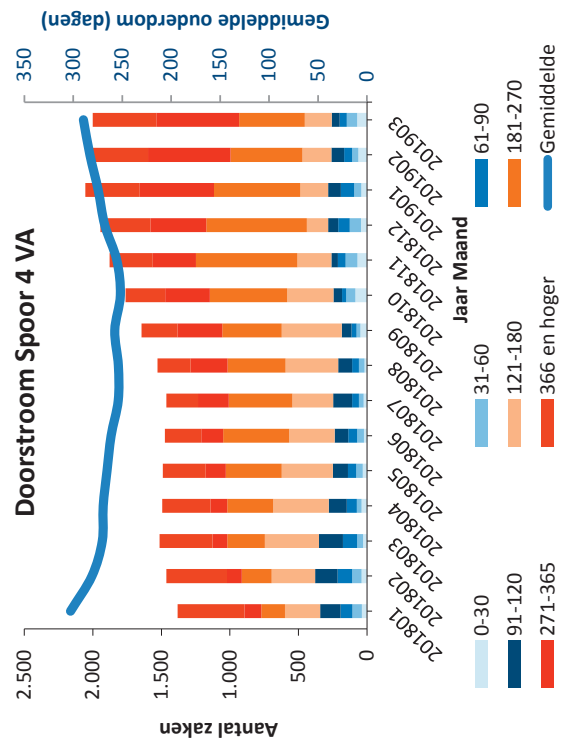
Spoor 4 (VA)

In spoor 4 (VA) is te zien dat de voorraad vanaf augustus 2018 oploopt van bijna 1.650 naar 2.000 zaken in maart 2019. De gemiddelde ouderdom is begin 2018 ongeveer 300 dagen, deze daalt enkele maanden en rond november neemt deze weer toe tot gemiddeld 290 dagen in maart 2019.

In principe hanteert de IND het First in First Out (FIFO) systeem voor het inplannen van de instroom. Op dit moment wordt voor een beperkte groep aanvragers het FIFO systeem losgelaten. Er is beperkt sprake van doelgroep benadering. Dat houdt in dat relatief kansarme (Moldaviërs) of kansrijke groepen (Syriërs) op een bepaalde locatie door een vaste groep medewerkers wordt afgedaan. Door de homogene samenstelling van de groep aanvragers is het mogelijk sneller tot beslissingen te komen (afwijzing dan wel inwilliging).

Op het moment dat deze aanvragen worden afgedaan zal de gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom lager worden (immers relatief jonge zaken worden afgedaan wat een direct en dempend effect op de gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom heeft). Echter, dit gemiddelde zegt niets als niet gekeken wordt naar de ontwikkeling van de ouderdom van de voorraad. Want: als jonge zaken worden afgedaan en oude zaken in de voorraad blijven zitten, zal de voorraad gemiddeld gezien steeds ouder worden. Daarbij wordt opgemerkt dat de IND al langere tijd prioriteit geeft aan de afhandeling van kansloze aanvragen op Spoor 1 en 2, de doorlooptijd van deze aanvragen is relatief kort.

De IND is op moment actief bezig om het aantal beslismedewerkers op peil te brengen (door werving en door opleiding). Doordat deze mensen 'on te job' worden opgeleid, worden zij in eerste instantie ingezet op de relatief eenvoudige zaken. De komende tijd zal de beschreven trend van het ouder worden van een deel van de voorraad zich derhalve voortzetten. Pas als alle mensen taakvolwassen zijn en volledig inzetbaar om te beslissen (ook in de ingewikkelde zaken) zal sprake zijn van een trendbreuk. In eerste instantie zal de doorlooptijd van de uitstroom dan fors oplopen, tegelijkertijd zal de ouderdom van de voorraad teruglopen. Als de werkvoorraad op een acceptabel niveau is en de IND in staat is om de instroom bij te houden zal er een nieuw evenwicht ontstaan tussen instroom en uitstroom.



3. Vertrekcijfers

Vraag van de commissie:
Vertrekcijfers voortbouwend op rapport inspectie JenV 'Gedwongen vertrek in beeld'.
Op p. 19 is er een overzicht van de uitstroom uit het vertrekproces. Dit overzicht heeft cijfers t/m 2017. Graag ziet de commissie de vertrekcijfers over 2018 tegemoet.

Tabel Vertrek DT&V

Jaartal	Totaal vertrek	Gedwongen vertrek	Zelfstandig vertrek	Zelfstandig vertrek zonder toezicht
2015	10.300	1.850 (18%)	3.340 (32%)	5.100 (50%)
2016	17.090	2.220 (13%)	6.760 (40%)	8.100 (47%)
2017	15.120	2.700 (18%)	3.400 (22%)	9.020 (60%)
2018	14.882	2.653 (18%)	3.607 (24%)	8.622 (58%)

Bron: Vertrek DT&V, 3e tertiaal rapportage, maandstand december 2018, conform concept RVK over 2018 (tabel 6.3).

Bijlage

Antwoorden op de beleidsvragen

Voor 13 mei a.s. wordt een gesprek ingepland tussen de commissie, de DGM, HIND en directeur DT&V. In relatie tot de lopende doorlooptijden wil de commissie t.b.v. van dit overleg graag antwoord op de volgende vragen:

a) Wat zijn de oorzaken van de oplopende doorlooptijden eerste asielaanvragen?

Antwoord:

- In 2017 is een personeelskrimp ingezet, vanwege een verwachte lagere asielinstroom.
- De financiering wordt gebaseerd op de verwachte instroom (deze wordt bij afwijking op een later moment bijgesteld).
- In 2018 bleek de asielinstroom hoger dan vooraf was verwacht en deze instroom bleef hoger.
- De samenstelling van de instroom week sterk af van de verwachting (van 73% inwilligingen in 2015 naar 20% inwilligingen in 2018).
- Ook het aantal herhaalde aanvragen steeg vanaf juni 2018. Omdat op grond van jurisprudentie opvang moet worden geboden aan deze vreemdelingen.
- Op grond hiervan in de zomer van 2018 besloten om personeel aan te nemen en op te leiden. Gemiddeld genomen kost dit traject zo'n zes maanden tot een jaar.
- De instroom is sinds die tijd onveranderlijk hoog gebleven en de voorraad is mede daardoor verder opgelopen.

b) Welke maatregelen zijn er in het in het verleden getroffen?

Antwoord:

- De IND zet extra personeel in, en daarnaast probeert de IND de doorlooptijden terug te dringen door onder meer:
 - In te zetten op een doelgroepenbenadering. Dit is mede ingegeven om nieuwe medewerkers sneller in te kunnen zetten door ze meer geclusterd zaken te laten behandelen.
 - Zoals bijvoorbeeld per nationaliteit (*Syriërs, Moldaviërs en Jemenieten*). Dit moet de productie op korte termijn verhogen en ervoor zorgen dat medewerkers sneller ingewerkt zijn.
 - De capaciteit te verschuiven van nareis naar asiel, zodra dat mogelijk is (dit kan als de voorraad op nareis verder is teruggebracht).

Bijlage

Antwoorden op de beleidsvragen (vervolg)

c) Hoe wordt er nu gestuurd op wacht- en doorlooptijden?

Antwoord:

- De IND zet personele capaciteit flexibel in en houdt bepaalde capaciteit flexibel aan binnen een bepaalde bandbreedte;
- Werkt aan een andere systematiek voor bekostiging;
- Werkt aan een toekomstbestendige Strategische Personeelsplanning; en,
- Aan een flexibeler asielproces met minder stapeling van aanvragen en nauwere samenwerking tussen ketenpartners;
- Inzetten op doelgroep benadering: Door een homogene samenstelling van de groep aanvragers is het mogelijk sneller tot beslissingen te komen (afwijzing dan wel inwilliging).
- Daarmee krijgen bepaalde nationaliteiten in Spoor 4 sneller een beslissing op hun aanvraag, dan andere nationaliteiten.
- Het gaat hierbij vaak om meer kansrijke of kansarme groepen.
- Gevolg hiervan is dat de doorlooptijden van individuele zaken in bepaalde gevallen veel korter is.

d) T.a.v. HASA: Is er bijgehouden wat de wachttijden zijn (moment van kenbaar maken van indieningen herhaald asielverzoek tot moment start van de feitelijke behandeling ervan). Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

Antwoord:

Voorheen werd de periode tussen het kennisgeven van de aanvraag en het feitelijk indienen van de aanvraag niet actief bijgehouden. In deze periode was er namelijk geen recht op opvang voor de vreemdeling en was de beslistermijn nog niet aangevangen.

In de huidige situatie wordt de aanvraag zo snel mogelijk na indiening (op de dag van de aanvraag of kort daarna) door de IND beoordeeld op compleetheid, bij gebreke waarvan het proces voor buiten behandelingstelling in gang wordt gesteld. Een complete aanvraag wordt ingepland voor de EDT-procedure. De periode tussen enerzijds het indienen van de aanvraag en de beoordeling op compleetheid door de HASA-kamer en anderzijds de start van de EDT wordt niet in INDIGO geregistreerd, dus daar kunnen geen gegevens over geleverd worden.

Bijlage

Antwoorden op de beleidsvragen (vervolg)

e) Hoe werd en wordt nu gestuurd op de wacht- en doorloop van herhaalde asielverzoeken?

Antwoord:

De productieafspraken met de daarbij behorende doorlooptijden van de producten worden wekelijks besproken in het MT A&B, maar ook in het operationele productieoverleg asiel waarin naast operationeel managers van IND ook vertegenwoordigers van het COA en DT&V zitten. In al deze overleggen wordt gekeken naar de instroom, doorstroom en uitstroom ontwikkeling en worden maatregelen genomen om op strategisch, tactisch of operationeel niveau bij te sturen. De sturing op de doorlooptijden van HASA is een deelaspect van het geheel, waarbij de prioritering die de IND in de opdrachtbrief van de opdrachgever heeft meegekregen ook relevant is. Als gevolg van de Afdelingsuitspraak van juni 2018¹, heeft de kennisgeving¹ een andere juridische status gekregen en is het proces van registratie aangepast als gevolg waarvan het sinds de tweede helft van vorig jaar mogelijk is om cijfers te genereren over de doorlooptijden van herhaalde aanvragen (vanaf het moment van het kenbaar maken van de aanvraag tot het beslissen op de aanvraag). A&B heeft een aantal maatregelen genomen om de achterstanden bij herhaalde aanvragen terug te dringen. Zo is het proces aangepast, is er een HASA-kamer ingericht bij eerste aanmelding en is een projectteam opgericht om de achterstanden bij herhaalde aanvragen terug te dringen.

¹ 28 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2098. Zie ook AbRS 7 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2681.

² Kennisgeving is de aanvraag en doet de beslistermijn starten.

Dealing with (non-)deportability

A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries

Authors

Dr. Marieke van Houte
Erasmus University Rotterdam

Prof. Dr. Arjen Leerkes
Maastricht University

Date

13 May 2019

Content

1.	Introduction and research questions	3
2.	Brief literature review of determinants of (non-)return	5
3.	Return rates from EU and Schengen associated countries (EU+) countries	10
4.	Case studies: Dealing with (non-)deportability	16
5.	Comparative analysis of the case studies	19
6.	Conclusions	28
	Annex I Methodology	31
	References	37

1. Introduction and Research questions

The return and non-return of rejected asylum seekers is an issue that is high on the agenda of the European Union and its member states. (EMN 2016, 2017): Across the EU, the ‘efficacy gap’ between those ordered to leave and those who actually return via assisted voluntary return programmes or forced removal is consistently between 60 and 65 per cent in the past ten years (Eurostat 2018). The persistence of the efficacy gap is remarkable as since the beginning of the 1990s, a global ‘deportation turn’ (Gibney 2008) has led to increasingly proactive policy to coerce or force irregular migrants to return. This gradual shift has accelerated since the increased influx of asylum seekers in 2015-2016 (EMN 2018).

This report was drafted at the request of the ‘Van Zwol committee’¹. It aims to provide an overview of the policy approaches in selected EU and Schengen associated countries (Hereafter: ‘EU+ countries’) regarding the return and presence of rejected asylum seekers. It comparatively investigates the policy factors that contribute to the return and non-return of rejected asylum seekers who are legally required to leave the territory. It also looks into the public concerns and acceptances of these policy measures, including measures to accommodate the presence of rejected asylum seekers who cannot easily be returned to their country of citizenship, especially (families with) minor children. The main research question is:

How do different states of EU+ countries deal with the deportability and effective non-deportability of rejected asylum seekers, and what can be said about (a) the outcomes of their policies in terms of the rate of voluntary and forced return and (b) the public acceptance of these policies and their outcomes, especially when it concerns (families with) minor children?

This report will answer the following sub-questions:

1. What is the rate of rejected asylum seekers that returned via (1) Assisted Voluntary Return and (2) Forced Return from different EU+ countries?
2. What explains the ‘efficacy gap’ (the difference between the number of rejected asylum seekers and those who return to their country of citizenship) according to the literature?

¹ A full report will be published separately.

3. What policies have European countries developed to promote voluntary and forced return for rejected asylum seekers?
4. What policies have European countries developed to mitigate the negative consequences of the presence of rejected asylum seekers who are (1) unwilling or (2) unable to return to their country of citizenship?
5. What is known about the public acceptance of or controversy around these policies and their outcomes?

The report is based on literature review, analysis of Eurostat asylum and migration enforcement data, document analysis and interviews with experts from selected EU+ countries and with an internationally comparative perspective at the EU-level. A description of the precise methodology, and an explanation of the selection of the 12 EU+ countries and the 6 countries of origin is given in Annex 1.

2. Brief literature review of determinants of (non-)return

Some of the key comparative studies of the past 15 years on decision-making of rejected asylum seekers and irregular migrants from Europe include studies by Black et al (2004), Koser and Kuschminder (2015), Leerkes (2016), Leerkes and Kox (2016), and Leerkes et al. (2017). Other studies focus on the policy effectiveness (EMN 2017, Ellermann 2008, Noll 1999).

The outcomes of deportation regimes (or: migration enforcement regimes) in terms of the rate and type of migrant return can be understood in light of **policy determinants**, including the type of policy instruments and their implementation, on one hand, and **non-policy determinants** such as structural drivers for migration and individual and social factors on the other. Last, pressure by the public discourse and the media also play a role in policy enforcement.

Policy determinants

Return requires compliance by two different actors: the government of the country of origin, and the migrant in question. Policy instruments therefore need to be considered on both the diplomatic level and on the individual migrant level.

Interstate level

The main reasons why so many irregularly staying migrants cannot be returned relate to practical problems in the identification of returnees and in obtaining the necessary documentation from non-EU authorities. Therefore, diplomatic agreements and mutually beneficial international cooperation with the country of origin are crucial (Ellerman, 2008; Leerkes, 2016; Leerkes & Kox, 2016).

Migrant level

- **Increased enforcement.** In the Netherlands, Immigration detention capacity was increased and in 2007, the “Repatriation and Departure Service” (DT&V) was founded, which became responsible for coordinating the departure of rejected asylum seekers and (other) deportable migrants. Deportation rates have indeed gone up after 2007 (Leerkes, van Os, and Boersema 2017). Koser and Kuschminder (2015) found that one reason why migrants comply with return programmes is because the alternative (to be deported) is

unacceptable, mainly because the main concern of migrants is to abide by the law. However, the level of enforcement is shaped (i.e. limited) by the state's political ideology/system and political interests on the local, national, and international level.

- **Financial compensation** – in the period 2001–2004, reintegration assistance for (rejected) asylum seekers was raised through the “Return and Reintegration Regulation”, leading to an increase in AVR (Leerkes, van Os, and Boersema 2017). Leerkes et al. suspect that this increase was caused by people who would otherwise have left on their own but now decided to take the money. This is confirmed by research by Black et al (2004), who found that assistance programmes, however configured, were not a decisive factor in return motivations for any respondents— although most respondents welcomed assistance once they had decided to return, in particular assistance with employment, training and money. The study also showed an information gap about the assistance programmes - almost half the respondents had never heard of them, and the majority of those who had, heard about them by word of mouth and many did not have an accurate impression of the programmes.
- **Social exclusion.** The effects of deterrence resulting from the exclusion of unauthorized migrants from labour markets and social provisions (Leerkes, van Os, and Boersema 2017) can be observed in various studies. This was by far the most important reason mentioned in the Koser and Kuschminder (2015) study: more specifically, people mentioned the difficulty of finding employment/no right to work; tired of living as an undocumented migrant, and lack of financial resources. Based on interviews with IOM employees and an assessment of their client files, Van Wijk (2008) concludes that it is not unusual for returnees to feel pressured into AVR due to financial problems, unemployment, labor inspections, and a desire to evade immigration detention.
- **Carrot and stick.** Koser and Kuschminder (2015) conclude from their findings that return policy may be most effective when it combines ‘sticks’ with ‘carrots’: The respondents weighed almost equally the lack of any other option other than to return (a ‘stick’) with the prospect of return assistance (a ‘carrot’).
- **A ‘fair’ amount of time** spent to assess the asylum claim makes a difference: A study shows that the percentage of asylum seekers appealing a negative decision was about 20% points lower among those rejected between 2 weeks and 3 months than among those rejected within 2 weeks, or after more than 3 months (Leerkes et al. 2014).

- **A relationship with case workers.** In 2005, the UK government began allocating case-workers to asylum seekers who follow the asylum case from beginning to end and are to build up a relationship with them. Gibney (2008: 166) hypothesizes that such relationships potentially “generate[s] in the asylum seeker a feeling of obligation to return home if his or her claim is deemed unfounded.” Also in the Netherlands, a relationship with the DT&V case workers being systematically assigned to rejected asylum seekers after 2007 is suspected (Leerkes, van Os, and Boersema 2017).

Non-policy determinants;

Structural conditions in the origin country

- **Socio-economic conditions.** Dustmann and Weiss (2007), for example, show that return rates are lower among migrants originating from poorer countries than among those originating from richer countries. For asylum migrants, economic factors are assumed to be less important than political factors (Black et al. 2004, King 2000, van Wijk 2008), but asylum migrants certainly also have socio-economic reintegration concerns (Klinthall 2007, Zimmermann 2011). Return is associated with more prosperous countries (Leerkes, van Os, and Boersema 2017).
- **Security** is cited as the most important factor determining return motivations among rejected asylum seekers, although its meaning varied between respondents from overall security in the country of origin to individual security on return (Black et al. 2004).
- **Information.** Although some policy initiatives are oriented to providing information about the country of origin, Black et al. (2004) show that there was no information gap about conditions in the country of origin.

Socio-economic and cultural attachments

To origin country

- **Formal education** in the source country, is generally associated with higher return rates (Constant and Massey 2002, Dustmann and Weiss 2007, Jensen 2011, Klinthall 2007).
- Similarly, previous **employment** in their country of origin is associated with higher return rates (Constant and Massey 2002).

To host country

- **Sociocultural integration** is generally found to have a negative effect on return intentions (de Haas and Fokkema 2011, de Vroome and van Tubergen 2014). Those who have acculturated to the immigration country may experience return as particularly stressful (Tannenbaum 2007), and immigrants who identify strongly with the immigration country, and feel at home there, are less inclined to return (Constant and Massey 2002).
- **Economic integration** has a more ambiguous and sometimes positive effect on return (de Haas and Fokkema 2011, de Vroome and van Tubergen 2014). Conversely, unemployment in the country of destination might encourage people to consider return (Black et al. 2004).

Social and family networks

- **Family in origin country.** Asylum seekers who left their families behind, especially if they are married, are expected to be more likely to return than people who came with their families, or whose families joined them later (Leerkes, van Os, and Boersema 2017). Black et al (2004) found that people without partners in the UK were more willing to consider return, while people with children in the UK were less willing to do so. Koser and Kuschminder (2015) found that a desire to reunify with family at home was an important reason to return. Moreover, they found that respondents named family members back at home as the most important influence in decision-making, only 15 per cent of the respondents in this study had made the decision to migrate alone. As they argue, these findings illustrate the importance of policy interventions being considered not just at the individual migrant level, but also in the wider family context.
- **Immigrant networks.** Ethnic incorporation is especially relevant for individuals lacking legal residence, as it increases the “opportunity structure of illegal residence” (Engbersen, van San, and Leerkes 2006, Leerkes, Engbersen, and van San 2007): opportunities to find accommodation, informal work, financial support, and potential future spouses able to sponsor family reunification applications. It also reduces apprehension risks (Leerkes, Varsanyi, and Engbersen 2012).

Individual characteristics

- **Age** - Younger respondents were more willing to consider return than older respondents in the UK (Black et al 2004). Age at migration—indicating source country attachments—

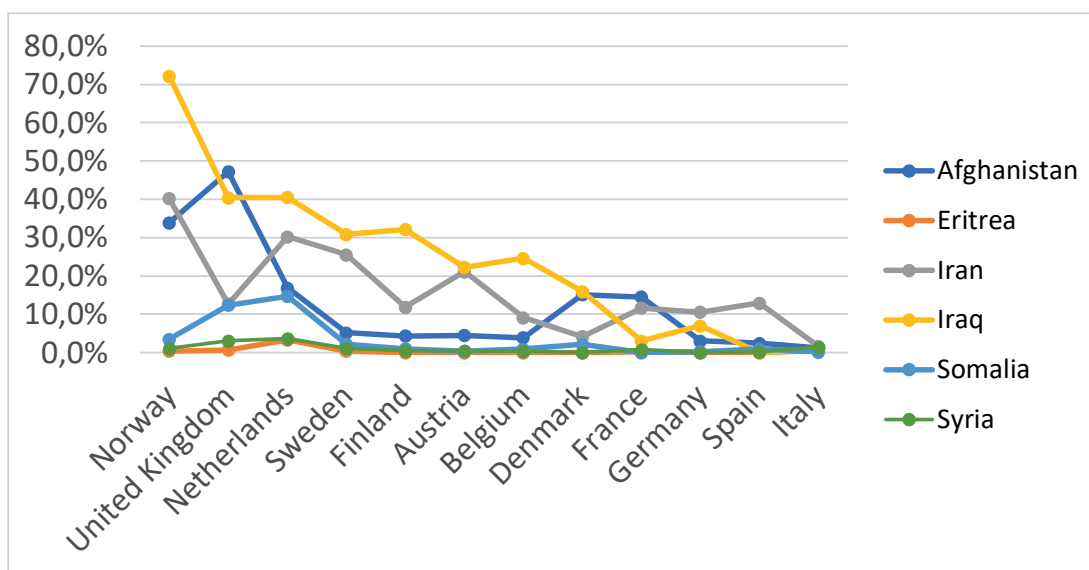
has a curvilinear effect on AVR, with rates peaking around the age of 60 (Leerkes, van Os, and Boersema 2017).

- **Gender.** There is some evidence that women tend to be more reluctant to return to a place where there is more gender-inequality than in the destination country.
- Inability to meet aspirations. (Koser and Kuschminder 2015).
- Psychological problems / stress. (Koser and Kuschminder 2015).
- **Attitudes / Belief system.** A direction for future research on policy effects would be to better understand such mechanisms, and to examine whether cultural developments under the influence of globalization, including the possible rise of an aspired “global citizenship” in countries outside of the Global North, attenuate such normative influences on migration patterns (Leerkes 2016).

3. Return rates from selected EU and Schengen associated countries (EU+) countries

Figure 1 shows the percentages of rejected asylum seekers between 2013-2017 who returned to a third country via Assisted Voluntary Return (AVR) and forced return in the period 2013-2017², specified for six nationalities of origin in 12 EU+ countries. The absolute numbers for the selected countries and nationalities of origin are shown in Table 1 on page 12.

Figure 1. Return rates (proxies) for 6 nationalities from 12 EU+ countries, 2013-2017



What are these figures?

The presented return rates are the number of demonstrable returns to a country outside the EU in the five-year period 2013-2017, divided by the number of rejected asylum seekers in that same period who were required to leave the territory.

The number of rejected asylum seekers who were required to leave the territory is defined as the number of negative ‘first instance decisions’ in the period 2013-2017 minus the number of positive ‘final decisions’ in this period and minus the number of persons who have been returned to another European country in this period under the Dublin regulation. Demonstrable return is the sum of registered forced return and Assisted Voluntary Return to a third country.

² The order in which the countries are presented is determined by the (unweighted) average return rate for each EU+ country for the six migration nationalities (also see Table 2).

These figures give the best possible comparative overview of the return rates per country and nationality of origin, based on actual return rates that are comparable across countries based on the standardized Eurostat statistical guidelines. The data is not biased by Dublin cases or (other) returns in relation to stops at country borders³.

As the selected nationalities of origin are countries in conflict or under political repression, return rates are lower than average, as migration enforcement will be lower.

What are these figures not?

These figures are not cohort data. This means that the persons who returned in the period 2013-2017 are not necessarily the same people as the persons who were rejected asylum seekers in that period. We have reduced biases because of temporal mismatches in the numerator (returnees) and the denominator (population required to leave the territory) by taking a relatively long, five-year period.

Nevertheless, biases are still possible: the high return rate for Norway concerning Iraqi citizens, which strongly diverges from the other countries, may be explained by a peak in rejected asylum claims of Iraqis *before* the selected period. However, by comparing six countries of origin we can still identify general patterns per host country.

The data also do not give information on the number of persons who return to their country of origin without any assistance or force from European governments. Based on the available literature (Leerkes, Galloway, and Kromhout 2010), we think that this number will be very limited for the six case studies, considering the overall low return intentions among rejected asylum seekers from these countries.

See Annex I for a more thorough explanation of the methodological choices and its limitations.

³ We excluded countries with land border with non-EU+ countries from the analysis with the exception of Finland (there seems to be limited irregular migration between Russia and Finland) involving nationals from the six countries selected. Possibly, the rates for Finland are somewhat inflated because of the land borders (see Annex I).

Table 1. Persons returned to a third country and rejected asylum seekers for six nationalities and % voluntary returns, 2013-2017

	Syria		Afghanistan		Iraq		Eritrea		Somalia		Iran	
	Returned	Rejected asylum seekers	Returned	Rejected asylum seekers	Returned	Rejected asylum seekers	Returned	Rejected asylum seekers	Returned	Rejected asylum seekers	Returned	Rejected asylum seekers
Norway	155	13390	2090	6170	1165	1615	35	9675	120	3415	440	1095
UK	220	7010	2155	4565	1615	3995	45	6105	185	1495	1480	11645
Netherlands	1145	31160	980	5800	2090	5160	460	13855	345	2350	1160	3835
Sweden	1020	96595	1935	37345	5255	17030	80	22080	230	10365	1165	4565
Finland	10	2090	250	5740	5365	16700	0	530	25	2585	100	845
Austria	195	39860	995	22190	2090	9380	0	15	10	3750	760	3600
Belgium	45	17025	520	13385	2795	11365	0	1825	35	3775	190	2080
Denmark	15	17445	405	2675	165	1035	0	4025	45	2095	125	2990
France	125	15535	1755	12125	245	8115	5	3940	0	3190	130	1120
Germany	80	479095	5165	169275	9875	140830	10	47305	50	22915	4305	40790
Spain	25	11460	5	205	0	230	0	165	5	530	20	155
Italy	60	4150	165	13760	40	4375	20	4460	10	8325	25	1520

Patterns of return

Figure 1 and Table 1 together show highly variegated patterns of return. First, the average return rates for the six nationalities selected vary from 25.1% (Norway) to 1.2% (Italy). Norway, the United Kingdom and the Netherlands have the highest rates of demonstrable return. This finding is in line with the (qualitative) international literature (Leerkes, van Os, and Boersema 2017, Gibney 2008, Weber et al. 2019).

Second, even in the countries with the highest return rates, the large majority of the rejected asylum seekers from the selected countries have *not* demonstrably left these countries. This finding is also in line with previous research: Many studies indicate the limited effect of policy interventions compared to the structural international inequality—both in living standard, safety and freedom—between origin and host country, as well as individual and social factors: Koser and Kuschminder found that only 18.4 per cent of their respondents mentioned policy incentives or disincentive as a decision-making factor. Leerkes, Van Os and Boersema (2017) found that less than 50% of each cohort of rejected asylum seekers left the Netherlands “demonstrably”, suggesting that many individuals still preferred the curtailed life chances as unauthorized migrants to a return to the source country conditions that they fled.

Third, return rates vary per nationality of origin, in which return rates to Iran, Iraq and Afghanistan are higher yet more diversified per receiving country than to Eritrea, Somalia and Syria. The low return rates to these latter three countries can be explained by the fact that even if people are not granted asylum, they will often not be sent back to these countries based on humanitarian grounds. Conversely, while Afghanistan faces similar conditions of unsafety, the country is, after the extensive international interventions, declared a safe country. The relatively high return numbers to Afghanistan should furthermore be seen in light of the country’s aid (and military (see Leerkes, and Kox, 2016)) dependency: In 2016, Afghanistan agreed with unlimited numbers of deportees from the EU in exchange for aid. A notable detail about Iraq is that most returnees are Kurds who returned to Iraqi Kurdistan through Assisted Voluntary Return (possibly also because of an economic boom, and greater autonomy, in Kurdish Iraq (see Leerkes et al, 2014). In a comparative study on return motivations, Iraq was one of the few countries where the threat of deportation from a destination country was cited as a key reason for choosing Assisted Voluntary Return: A key reason for this is that the Kurdish Regional Government does not cooperate with forced return and accordingly, for a number of years, forced return was to Baghdad, which was

considered an unsafe option for Iraqi Kurds (Koser and Kuschminder 2015). An explanation for the relatively higher overall return rates to Iran would require more investigation.

Next, Table 2 presents the (estimated) average rate of voluntary and forced return for eight EU+ countries with separate Eurostat data on the number of voluntary and forced returns. The percentage is the (unweighted) average of the rates for Syria, Eritrea, Afghanistan, Iraq, Somalia and Iran⁴. The differences in the estimated rate of Assisted Voluntary Return versus forced return represent another remarkable difference between the countries under study, including the six case countries, ranging from 0,8% for Denmark (13% of all demonstrable return) to 9,3% for Sweden (85% of all demonstrable returns).

Unfortunately, the UK, the Netherlands, Finland and Germany do not provide separate data on AVR and forced returns to Eurostat. Annual reports by the Dutch Ministry of Justice and Security, the *Rapportage Vreemdelingenketen*, indicate that the Assisted Voluntary Return among all nationalities (not just the six asylum nationalities selected) represented 46% of the demonstrable returns in the period 2013-2017 (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2015, 2018).⁵

Table 2 Estimated average return rates by type of return for the six nationalities selected

	Total average return rate	Estimated forced return rate	Estimated voluntary return rate
Norway	25.2%	15.4%	9.8%
UK	19.4%	-	-
Netherlands	18.2%	-	-
Sweden	10.9%	1.6%	9.3%
Finland	8.3%	-	-
Austria	8.1%	0.3%	7.8%
Belgium	6.5%	0.7%	5.8%
Denmark	6.2%	5.4%	0.8%
France	5.0%	2.5%	2.5%
Germany	3.5%	-	-
Spain	2.8%	2.7%	0.1%
Italy	1.1%	1.0%	0.1%

⁴ Unweighted means that each observation has the same weight regardless of the number of rejected asylum seekers originating from these countries.

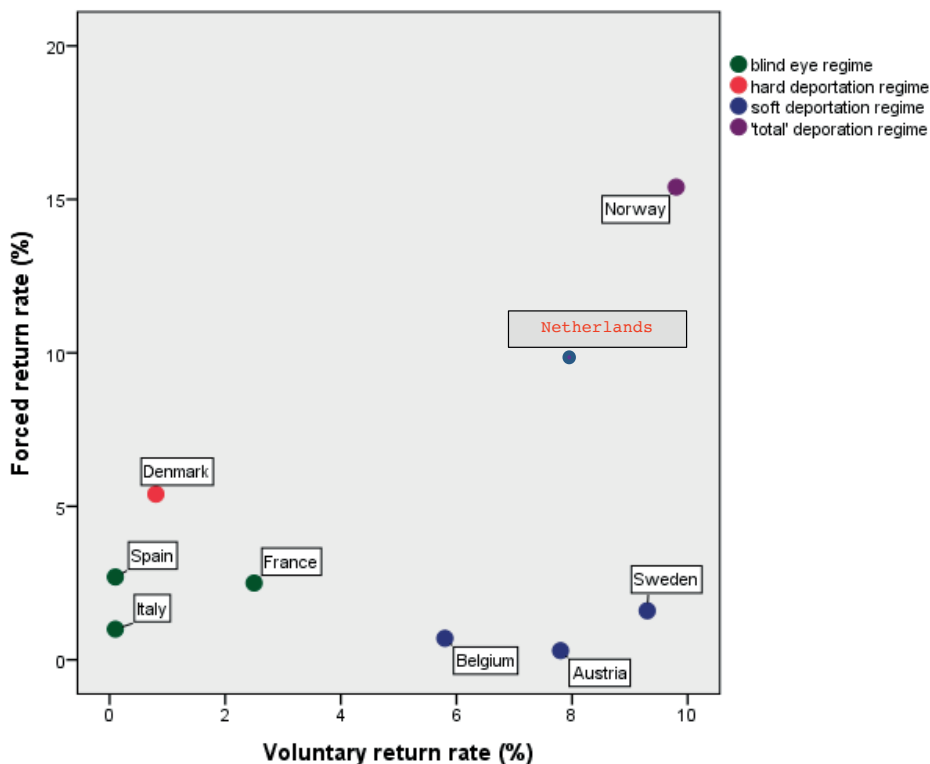
⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/01/01/rapportages-vreemdelingenketen>. There were 21,1140 forced return in the 2013-2017 period (4400 + 4340 + 6410 + 5990) and 17,950 assisted returns (4110 + 4510 + 6510 + 2820).

The proportion of AVR and forced return per receiving country is also plotted in Figure 2. This visualization, which also includes an estimate for the Netherlands based on national data, shows a pattern in which, based on their outputs, four tentative categories of migration enforcement regimes can be distinguished:

- (1) *Total regimes* score high on both AVR and Forced Return, which reflects in high overall return rates (Norway);
- (2) *Non-enforcement regimes* score low on both AVR and Forced return, which reflects in low overall return rates (Spain, Italy).
- (3) *Hard deportation regimes* score high on Forced return and low on AVR (Denmark)
- (4) *Soft deportation regimes* score high on AVR and low on Forced Return (Belgium, Austria, Sweden). The latter two categories represent in-between rates of return.

Based on the aforementioned national information on the number of assisted voluntary returns and forced returns from the Netherlands, we suspect that the Netherlands belongs to the ‘total deportation’ cluster, but is located a bit more towards Sweden.

Figure 2. Voluntary and forced return rate for eight EU+ countries



4. Case studies: Dealing with (non-)deportability

This section focuses on policy measures put in place after an asylum application has been rejected⁶. The range of policy practices can be categorized in somewhat chronological logic (although the chronological order of policy measures will differ per country), as (1) international and bilateral agreements with origin countries to create the legal and practical conditions for return; (2) incentives to encourage (voluntary) return, starting with fair and humane treatment to enhance legitimacy and, further down the line, AVR infrastructure. This is complemented by (3) disincentives to stay (e.g. removing rights to accommodation, social benefits etc.). If this does not lead to return, states may turn to (4) domestic measures to increase forced return, such as identification obligations and apprehension targets, also using the agreements mentioned under (1). Finally, considering the overall low return rates, states also define (5) measures to accommodate those who cannot be deported, including specific cases such as families and minors.

These policy measures in the different countries under study, and any public debates on these issues, are summarized in Table 2⁷. Despite the strongly diverging return patterns, there are, at least on paper, strongly *converging* policy approaches. This has both to do with national and local policy interests that are typical for liberal democratic states, and adherence to international agreements, notably the EU Return Directive, which is a binding legal instrument containing a set of common rules on return agreed by EU states except UK and Ireland, plus the 4 Schengen associated countries. Furthermore, the similarities are related to the selection of EU+ countries: in consultation with the Van Zwol committee it was decided to only compare Western-European and Northern European countries.

The key features of the Return Directive include: (1) the requirement for a fair and transparent procedure for return decisions; (2) an obligation on EU States to either return

⁶ For a comprehensive overview of asylum procedures (before rejection), please refer to the AIDA country reports, which can be found on the ECRE website: <https://www.ecre.org/ecre-publications/publications/>.

⁷ Explanation to the table: Return: *Average return* rate indicates the average of (proxy) return rates of the 6 main nationalities of rejected asylum seekers included in this study between 2013-2017. *Bilateral agreements*: Year and type of signed agreement. Codes refer to: Standard Bilateral readmission agreements which may be signed ('S') or have entered into force ('V'); Non-standard agreements, namely: Memoranda of understanding ('ME'); Administrative arrangements ('AA'); Finally, agreements can be under negotiation (N = Negotiation). Source: Inventory of readmission agreements, Jeanpierrecassarino.com. *Fair and humane treatment, Institutional exclusion, enforcement infrastructure, Non-return policies*: Sources EMN 2016, 2017, <https://www.globaldetentionproject.org/>.

irregular migrants or to grant them legal status, avoiding situations of “legal limbo”; (3) promotion of the principle of voluntary departure; (4) provision for persons residing irregularly of a minimum set of basic rights pending their removal, including access to basic health care and education for children; (5) a limit on the use of coercive measures in connection with the removal of persons, and ensuring that such measures are not excessive or disproportionate; (6) providing for an entry ban valid throughout the EU for migrants returned by an EU State; (7) limiting the use of detention, binding it to the principle of proportionality and establishing minimum safeguards for detainees (EMN 2017) .

Table 2. Summary of case studies

Return	Bilateral agreements with the six countries of origin selected	Fair and humane treatment	AVR infrastructure	Institutional exclusion	Enforcement infrastructure	Non-return policies
NL	18.2 % Afghanistan ME S 2003, Somalia ME S 2009	Continued stay in reception centres during AVR period, appeal & after final rejection (limited, conditional), for people with special needs. Healthcare, Social benefits in cash & adult education during AVR period.	Counselling, information about entry bans as a deterrence measure.	Exclusion from the formal labour and housing market, welfare arrangements and (most) health care through 'linkage act'.	Maximum detention of 18 months; coordination through DT&V; identification measures.	Grant residence permits on special grounds; accommodation; Legalisation; bed-bath-bread accommodations
NO	25.2 % Afghanistan V 2005 & 2011, Eritrea N, Iraq V 2009		Early group counselling and motivational meetings; After rejection, police informs of opportunity to return via IOM. Financial assistance decreases as time passes.	Exclusion from formal society through Personal Identification Number including labour market, welfare, medical treatment.	Maximum detention of 18 months, but in practice a few days to weeks; Return targets set to police force; Identification on entry; surprise raids.	Indefinite access to reception centres, including living allowance, until deportation is arranged (or not). No legalisations or amnesties.
SE	10.9 % Afghanistan S 2016 (stalled), Iraq S ME 2008	Continued stay in reception centres during AVR period, appeal & after final rejection (limited, conditional), for people with special needs. Social benefits in cash & employment during AVR period.	Early 'motivational interviewing' techniques; information about entry bans as a deterrence measure.	Elaborate exclusion from formal society through personal identification number including labour market, welfare medical treatment, sports.	Maximum detention of 2 months; surprise raids; identification measures.	Grant residence permits on special grounds; accommodation; Track switching system for rejected asylum seekers who have found employment.
DK	6.2 % Afghanistan S ME 2004, Somaliland AA S 1997, Iraq S ME 2009	'Tolerated stay' in departure centre.	AVR option mainly/only directly after return decision.	No access to labour market, education, health care and leisure activities.	Maximum detention of 18 months.	Indefinite and compulsory stay in 'departure centres'.
BE	6.5 % None	Transferred to 'open return places' during AVR period, appeal & after final rejection (limited, conditional), for people with special needs. Health care & adult education during AVR period.	Early counselling, differentiated return packages to (rejected) asylum seekers.	No right to accommodation (although the provision of material aid can be extended in certain cases). No official access to the labour market, social welfare and only urgent medical assistance.	Maximum detention of 5 to 8 months; Information exchange; surprise raids; identification measures.	Grant residence permits on special grounds; Special accommodation arrangements for families.
DE	3.5 % Afghanistan S 2016, Syria V 2009	Continued stay in reception centres after final rejection (unlimited, not conditional). Social benefits in cash & employment during AVR period.	information about entry bans as a deterrence measure.	Unlimited access to reception centres and services.	Maximum detention of 18 months. Information exchange; identification meas.	Grant residence permits on special grounds; Temporary non-enforcement with access to services, employment and accommodation (Duldung).

5. Comparative analysis of the case studies

In this section we will comparatively analyse how the converging policy measures, the way they are being implemented and the public debate about them may explain the divergence in return patterns.

Policy measures

Bilateral agreements with origin countries

Several key informants claim that return policy stands or falls with bilateral agreements with the country of origin that are embedded in good international relations. This is not only about signing formal readmission agreements that are recent enough to apply to the current situation and are acknowledged by the current government, but also about wider diplomatic relations. It is argued that the high return rates of **Norway** are partly due to its investment in comprehensive diplomatic and interpersonal relations, where, next to the formal and general agreement, immigration police officers are stationed in the embassy of the country of origin to make arrangements for individual cases. This seems particularly important in less bureaucratic countries of origin. If not complemented with diplomacy, readmission agreements can arguably also have less practical and more symbolic value, which may serve to appease the public opinion without leading to more enforcement (**France** is mentioned as an example of this, which has a high number of readmission agreements, but a low level of enforcement of return decisions). **Belgium** and **the Netherlands** use positive incentives such as aid packages to persuade third-country authorities to cooperate in return procedures. **All countries** also apply political pressure on third countries' authorities so that these accept returns, in which **Germany** indicates that only measures at the highest political level seemed to be effective in increasing the willingness of origin countries to cooperate (EMN 2016)⁸.

⁸ There is no information on this for Norway and Denmark as they are not included in the EMN reports.

Incentives to encourage assisted return

Legitimacy through fair and humane treatment

The Return Directive requires a fair and transparent procedure for decisions on the return of irregular migrants, and a minimum set of basic rights pending their removal, including access to basic health care and education for children. While all countries adhere to this, **Sweden** has made this a policy priority, which may partly explain their high rates of Assisted Voluntary Return (DeBono, Ronnqvist, and Magnusson 2015, Weber et al. 2019). Moreover, the Swedish focus on legitimacy seems to be necessary for retaining public support on migration enforcement policies (see below).

AVR infrastructure

The Return Directive prescribes the promotion of the principle of voluntary departure by establishing a general rule that a "period for voluntary departure" should normally be granted. In **all of the case studies**, this period lies between 7-30 days as prescribed by the Return Directive (EMN 2016), and all of these countries focus on counselling and provision of information about AVR and the consequences of refusal to return independently (entry ban). In **Denmark**, the option for Assisted Voluntary Return seems to be open mainly directly after the return decision. It remains unclear if and under which conditions AVR is possible after this moment.

The amount of financial assistance available when complying with Assisted Voluntary Return seems to matter: **Norwegian** high premiums also seem to lead to higher return rates. The relatively higher premiums for **Iraqis** in Belgium may partly explain their comparatively higher return rates. (also see Leerkes et al. (2014) for indications that increases in financial assistance in the Netherlands increased AVR rates, although they may also lead to some degree of substitution from unassisted return to assisted return).

Measures to facilitate forced return

The Return Directive requires a limit on the use of coercive measures in connection with the removal of persons, and stipulates that such measures may not be excessive or disproportionate. This includes limiting the use of detention, binding it to the principle of proportionality and establishing minimum safeguards for detainees. Detention is only allowed to administratively detain migrants in immigration detention centres for a maximum of 18

months if there is a view to expulsion, and, in case of rejected asylum seekers, only after migrants have had the opportunity to return independently (see above). It is allowed, however, to repeatedly detain migrants in immigration detention (leading to more than 18 months detention time in total) as long as the government can demonstrate that there is a view to deportation. In **the Netherlands**, for example, this is generally assumed to be the case if the previous detention period has ended at least 12 months earlier.

All countries under study use detention, although there is some diversity on the grounds on which people can be detained, and the length of detention. Interestingly, **Norway** and **Sweden**, two of the countries with the highest return rates, make very limited use of detention, with shorter detention periods, even if the legal maximum detention period is relatively long.

As an alternative to locate and apprehend irregular migrants, **Norway**, **Sweden** and also **Germany** allow surprise raids (for example once deportation is arranged), which is being restricted in other countries. In **Belgium** it is possible to carry out address controls but not surprise raids (EMN 2016). Another measure to facilitate forced return is tracking and identification of irregular migrants who have gone into hiding. **Germany** and **Belgium** allow the exchange of information between authorities, although this does not seem to lead to more return rates.

While detention is meant to physically facilitate forced return, one of the key administrative measures, as well as the key challenge to facilitate forced return, is identifying rejected asylum seekers' nationality and obtaining travel documents. Several measures are in place in the different countries under study. **Germany** and the **Netherlands** invest in fingerprint capture attempts, including by using special software to read damaged fingerprints. **Germany** and **the Netherlands** as well as **Belgium** also use language experts to detect nationality. **The Netherlands** and **Sweden** involve the authorities of the country of origin to confirm their nationality and to issue travel documents (EMN 2016).

Disincentives to stay: institutional exclusion

The Netherlands, **Sweden** and **Norway** all have a comprehensive system to exclude rejected asylum seekers past the voluntary return period from formal society, such as access to employment or benefits, education and health care, and in the case of **Sweden** even associations such as sports clubs, by linking these 'services' to a personal identification

number. In this way, irregular migrants are marginalized and excluded from society with the hope that it will disincentivize them to stay. Denmark has a similar system, in which rejected asylum seekers are moved to remote camps without access to employment, education, and benefits, although it is unclear whether this is linked to a personal identification number. In **Belgium**, although rejected asylum seekers are officially also excluded from formal aspects of life, this is less systematically enforced and therefore easier to bypass. Conversely, in **Germany**, irregular migrants continue to have access to accommodation, benefits, education and employment until their departure, with the rationale that migrants will stay ‘above ground’ and traceable once the deportation is made possible (EMN 2016).

Measures to accommodate the presence of effectively undeportable asylum seekers

The Return Directive provides for an obligation on EU States to either return irregular migrants or to grant them legal status, thus avoiding situations of “legal limbo”. Considering the fact that a large proportion or even the majority of rejected asylum seekers do not return, the question is how European countries deal with effective non-deportability, in particular individual cases that are identified as particularly poignant, such as (families with) minors who have been living in the country for an extended period of time.

Legalisation

Most countries in the case study, **Germany, Belgium, the Netherlands, Sweden** and **Denmark** have had regularisation *programmes* in the past twenty years, targeting specific categories of people for a limited amount of time (Brick 2011). While these countries considered regularisations as incidental, the largest and most frequent regularisations have taken place in Southern European (Italy and Spain). On the contrary, there is little support of regularization programmes in Norway (UDI 2011).

In addition, **Sweden, Germany, Belgium** and **Norway** have put in place individual-level regularisation *mechanisms*, in which legalization is ‘earned’ based on long-term residence or humanitarian considerations (Brick 2011). **Sweden** has a track switching system involving labour market requirements: rejected asylum seekers may be given a year to seek regular employment⁹. If they find such employment, they will receive a regular residence permit. In **Germany**, rejected asylum seekers who cannot be deported and who have received a

⁹ <http://asyluminfo.se/uncategorized/change-of-tracks-spa%CC%8Aabyte-6-1-for-employers-applying-for-a-work-permit/>.

‘Duldung’ status, may in specific cases apply for a residence permit after one year on the grounds of being well-integrated. In **Belgium** and **Norway**, regularisation can be applied for on humanitarian grounds or on medical grounds. **The Netherlands** only has a more limited *buiten schuld* procedure for foreigners who can demonstrate that they cannot return to their country of origin (EMN 2016).

Regularisations based on individual cases at the discretion of a minister or state secretary happen in **most countries**, except for **Norway**, which makes no exceptions in their attempts to enforce a return decision. In **the Netherlands**, the discretionary power to decide over asylum cases was removed in May 2019¹⁰.

Last, we expect that in **all countries** rejected asylum seekers may obtain family reunification residence permits through spouses who are citizens of the country of stay or have a residence permit that gives a right to family reunification.

Tolerated or temporary status

All countries in the case study have a form of ‘tolerated stay’ or temporary status for people who cannot be deported, but with very different meanings. **Germany** is most well-known for its Duldung system, under which non-deportable rejected asylum seekers are entitled to accommodation, employment, benefits, education and health care (EMN 2016).

In other countries such as **Denmark**, the **Netherlands** and **Norway**, tolerated status takes the shape of a poor house construction. **Denmark’s** tolerated status means that rejected asylum seekers are accommodated in remotely located centres, where they are not detained but have to report on a regular basis, without access to employment, benefits, education or other activities, and limited healthcare (Suárez-Krabbe, Arce, and Lindberg 2018). **Norway** hosts rejected asylum seekers in reception centres with a living allowance that is below the Norwegian minimum of unemployment benefits, and without the right to work, alternative housing, or benefits. In the **Netherlands**, families now receive relief from the national government in *family locations* (gezinslocaties). For single persons, local level bed bath and bread arrangement are available (EMN 2016).

The relatively formalized tolerated status in our North-West European case studies are still different from practices in Southern Europe, especially Italy and Spain, which are known to

¹⁰ <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Discretionaire-bevoegdheid-per-1-mei-afgeschaft.aspx>

for their de facto toleration policies: authorities are aware that a large number of unauthorized migrants work in certain sectors (eg agricultural sector, construction, sewing factories) but largely turn a blind eye to their presence.

Throughout Europe and especially in places where there are no formal provisions for undocumented migrants, there is substantial involvement of NGOs (eg Caritas) and civil society organization in the provision of basic services to unauthorized migrants (Ambrosini 2018).

Encampment / detention

(Repeated) detention, described above as a measure to support forced return, is also often used as a way to deal with non-deportability. **The Netherlands** has high rates of long (more than 6 months) and repeated immigration detention (Van Alphen et al 2013, Leerkes and Kox (2017). In addition, the above described departure camps in remote places in **Denmark** for rejected asylum seekers who are difficult to deport are not only meant to ‘tolerate their stay’. It is also hoped that, over time, migrants will develop a willingness to leave (Suárez-Krabbe, Arce, and Lindberg 2018).

Policy implementation

Budgets/capacity

Several key informants in different countries note that, more than the specificities of policy, a significant factor in explaining the difference in return rates is the budgets that are spent on making return happen. It is very difficult to calculate the real cost of an individual successful return, since it is a combination of costs, with on one hand the costs directly spent on the individual, such as accommodation in reception centres, detention and surveillance, AVR funds, a police escorted flight, and on the other hand the costs at large, including the financial and human resources spent on bilateral agreements and the costs of the return infrastructure. However, the Gross Domestic Product (GDP) of a country could count as an indicator for enforcement capacity: **Norway**, which stands out in return rates, also has the highest GDP per capita rate of all selected countries (about 25% higher than **the Netherlands**).

Priority

In addition to spending capacity, the question whether it is rational to spend high amounts on deportation of rejected asylum seekers depends on the level of priority that is assigned to deportation. **Norway** is known not only to have the means, but also to give high priority to return. Increased policy priority due to recent influxes and the need to maintain public support for the asylum system was expressed mainly in **Sweden** and **Germany** (EMN 2016). The Nordic countries in general, which are not only wealthier but until recently also relatively culturally homogenous societies built on solidarity and a large welfare state, are argued to have developed a form of ‘welfare nationalism (Brochmann and Hagelund 2012), granting more priority to excluding ‘those who are not members of these close-knit democracies’ (Weber 2015, Barker 2013, Ugelvik and Ugelvik 2013). These Nordic welfare states seem more inclined to spend these budgets, while less wealthy states with a more modest welfare state and more familiarity with foreign-born populations make different calculations.

Effective bureaucracy / coordination of return procedures

In addition to the means and the will to prioritise deportation, a more effective bureaucracy contributes to its effective implementation. On the macro level, **Norway** and **Sweden**, despite having very different ways of working, share that they are working according to a highly systematic and bureaucratised procedure.

Furthermore, there is reason to believe that more centralized coordination of the return procedure affects its efficacy, as it is a very complex multilevel governance issue, involving the EU level, the national level and the local level. **The Netherlands** saw its return rates increase with the arrival of a designated Return and Repatriation Service (DT&V) in 2007, which coordinates the return process and chairs local return consultations with relevant stakeholders (EMN 2016).

On the other hand, the complex and overall polemic governmental landscape in **Belgium** and more particularly in Brussels, trickles down to a reluctance of local law enforcers. The lower return rates in **Germany** might also be related to the complexities of their federal governance system.

On the micro-level, an effective bureaucracy is about getting the ‘street-level bureaucrats’ to work optimally: public employees who interact directly with citizens or clients (DeBono, Ronnqvist, and Magnusson 2015). This is not merely about controlling their outputs, such as

giving deportation targets (with consequences) to the police, as is happening in **Norway**. In a study on police officers implementing deportation of unaccompanied minors in **Sweden**, Hansson finds that a level of discretionary space is important as a coping mechanism and to combine efficiency and dignity (Hansson 2017). The discretionary space is the power that these bureaucrats have ‘in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies’ (Lipsky 1980: 13 in DeBono, Ronnqvist, and Magnusson 2015). According to DeBono et al., the main reasons why these bureaucrats need discretionary space are because they have to make decisions based on a limited amount of information, and because their interactions with citizens (or, in this case, non-citizens) are too complex to be guided in detail by rules and regulations (DeBono, Ronnqvist, and Magnusson 2015). Conversely, the Norwegian system leaves no room for discretionary space and Norwegian street-level bureaucrats are known for their stoicism in aiming for their targets. In **the Netherlands**, there have been various attempts to define apprehension quota for police, but these measures always met resistance by police and (other) local actors, especially when they were required to apprehend migrants who are not involved in crime and do not cause public order issues (Leerkes, Varsanyi, and Engbersen 2012). The coping mechanisms and efficacy of street-level bureaucrats therefore show a mixed picture, in which further studies need to be undertaken (Hansson 2017).

Public acceptance and legitimacy of return policy

Last, a lot of policy measures are shaped to retain public support for migration enforcement, which is essential as it forms its political basis. A distinction can be made between general public support for the migration enforcement approach taken, and controversy about individual cases.

All countries in the case study, being liberal democracies, search for public support when shaping their migration enforcement strategies. But ‘what the people want’ is the most complex and least tangible factor of all, as it is embedded in the culture and history of a country. For example, both the **Swedish** focus on voluntary return *and* the turn towards increased enforcement can arguably be seen in light of public calls for ensuring the human rights in the deportation process on one hand, and calls to reduce costs on the other, which are in turn embedded in the humanitarian principles underpinning law and policy development in migration in Sweden *and* the tradition of keeping to the rule of law (DeBono,

Ronnqvist, and Magnusson 2015). Conversely, the more-strict deportation measures in **Norway** are generally supported by the Norwegian public, but since there is much more controversy about the use of detention, detention is kept to a minimum. The hard approach to deportation in **Denmark** should be seen in light of the long-term popularity and influence of the anti-immigrant Danish People's Party (Siim and Meret 2019). Our unconfirmed presumption is that the reluctance to enforce deportation by **Germany**, despite being an otherwise highly organized and bureaucratic state, may be related to the sense of collective guilt from the holocaust, making deportation of rejected asylum seekers a politically sensitive and unpopular issue. The practice of regularization of well-integrated individuals could also be related to the relatively high demand for cheap labour in Germany. A general distrust towards the federal government in **Belgium** is argued to hamper enforcement.

On the other hand, **all countries** also deal with public controversy when it comes to individual cases that are reported in the media, especially when it concerns minors, although with different outcomes. In **Norway** and **Denmark**, the controversy does not seem to have a lot of political effect. Germany, Belgium and the Netherlands (see Leerkes, Varsanyi and Engbersen, 2012) seem to be more susceptible to such public pressure, yet this needs to be investigated further.

While we have given some suggestions on how the search for public discourse affects policy making and implementation (see also Czaika and De Haas 2013), these examples merely scratch the surface of a highly complex issue. Truly and comparatively understanding the public support and controversy around deportation would require a more in-depth study in which the culture and political history of each country are taken into consideration.

6. Conclusions

In this report we compared 12 EU and Schengen associated countries, of which six in more detail, and six nationalities of origin in order to investigate the policy factors that contribute to the return and non-return of rejected asylum seekers who are obliged to leave the territory, and the public concerns and acceptances of these policy measures.

The outcomes of deportation regimes (or: migration enforcement regimes) in terms of the rate and type of migrant return can be understood in light of policy determinants, including the type of policy instruments and their implementation, on one hand, and non-policy determinants such as structural drivers for migration and individual and social factors on the other. Last, pressure by the public discourse and the media also play a role in policy enforcement. We investigated policy measures and implementation and public discourses in the host countries, while acknowledging that the often-large differences between return rates of different nationalities of origin within a country could often also be ascribed to structural conditions in those countries.

We first looked at the rate of migrants from these countries that returned, and the rate of Forced versus Assisted Voluntary Return. We found that return rates were highly divergent between host countries. The Netherlands is among the countries (after Norway and UK) with the highest rates of demonstrable return.

There are also differences in the type of demonstrable returns ('Assisted Voluntary Return vs forced), leading to four types of migration enforcement regimes. The Netherlands has both relatively high voluntary and forced return rates, therefore tending, together with Norway, toward a 'total regime'.

The statistics furthermore show that the large majority of the rejected asylum seekers from the selected countries had *not* demonstrably left these countries, and that return rates vary per nationality of origin, in which return rates to Iran, Iraq and Afghanistan are higher yet more diversified per receiving country than to Eritrea, Somalia and Syria.

We then investigated policy measures and implementation. The North-West European case studies have developed a range of policies to promote voluntary and forced return for rejected asylum seekers. Yet the specificities and similarities with regard to these policy measures alone do not explain differences in return pattern. The implementation of these policies, in terms of budgets and capacity, priority and effective bureaucracy complement part of the

puzzle, while it creates new questions as well. The report shows that the political space to act depends strongly on the public support of or controversy around these policies and their outcomes. This is the most opaque and complex factor, as ‘what the people want’ is a fascinating question that is driven by cultural, historical and emotional factors that we cannot grasp within the scope of our study but would require a more in-depth approach.

On the other hand, considering the low return rates, countries have also developed policy measures to deal with the non-deportability of rejected asylum seekers who are unwilling to return to their country of citizenship, which appears to be closely related to the priority that is given to migration enforcement. Figure 3 shows a continuum of policy measures and rationales that can tentatively be categorized into three main groups.

Figure 3. Dealing with (non-)deportability

Countries	Migration enforcement priority	Dealing with non-return	Rationale
Norway Denmark Netherlands	High priority to return all rejected asylum seekers through territorial and institutional exclusion	Continued access to food and accommodation	Migrants cannot provide for themselves because access to work has been limited (high degree of institutional exclusion) Locate migrants in order to facilitate deportation Only the most piteous rejected asylum seekers have a chance to be regularized.
Sweden Germany	Priority to return unwanted migrants only	Track change Duldung → regularization	Achieved deservedness of ‘integrated’ migrants
Belgium (and Italy / Spain)	No capacity / political will to enforce return	De facto tolerated stay Regularization	Accept the presence of undocumented residents

The Netherlands can be categorized in the group that prioritizes migration enforcement through territorial and institutional exclusion. The other side of this coin is that people who are effectively non-deportable need to be provided with food and shelter, because they cannot otherwise provide for themselves. To some extent these policies have resulted in a return of

the ‘poorhouse’: basic accommodation in shelters with a basic income below the official social minimum for citizens.

On the other side of the continuum, there are countries that do not in practical terms prioritize migration enforcement, out of a lack of capacity or political will to do so. In these countries, there is more informal space to make a living as an undocumented migrant. In practice, the presence of undocumented migrants is silently accepted without the state interfering. The only way to deal with non-return is regularization.

In the middle of this spectrum, there are countries that in principle prioritize return, but are also susceptible to the social and humanitarian aspects and political sensitivity of deportation, and to the economic value of some migrants. They have formalized and individual-level options for regularizations in place, based on achieved deservedness.

Given that the Netherlands already belongs to the EU+ countries with the most developed post-entry migration enforcement infrastructure, it is questionable whether or not the Netherlands can increase the effectiveness of its migration enforcement much further. Lessons learned from the other case studies are the focus on legitimacy (Sweden), diplomacy (Norway), and the pragmatic attitude towards rejected asylum seekers that are well-integrated in society (Germany and Sweden).

Annex I Methodology

We took a two-phased mixed methods approach to address the research questions.

Phase 1

In **Phase 1**, we aimed to provide an overview of return rates and -modes (forced return or Assisted Voluntary Return) in selected countries across the European Union.

Statistical data and definitions

The best way to assess the rate of forced and Assisted Voluntary Return from different European countries would be to analyse **cohort data** (cf. Leerkes et al., 2014; Leerkes, Van Os and Boersema, 2017). In case of cohort data, a group of people who are required to leave the territory (for example, all asylum seekers who were rejected in year X) are followed over time. As such data are not regularly available –certainly not for different countries- we used Eurostat data.

Eurostat is the statistical office of the European Union. In its migration enforcement statistics, it mentions the number of persons ‘*returned to a third country*’ following an ‘*order to leave*’, and the total number of such persons returning to a different country, specified by EU and Schengen associated *country*, nationality of those having returned, year and destination of the return (total versus ‘returned to a third country’).

EU and Schengen associated countries (EU+, our abbreviation) are EU Member States plus Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

Third countries are non-EU countries.

Return to a third country. The statistics on persons returned to Third countries usually means return to their country of birth and/or nationality. It excludes removal to an EU country of first asylum (so-called Dublin cases). Return to a third country either pertains to deportation (‘forced return’) or to forms of assisted return with no physical force being applied (‘voluntary returns’), usually through IOM.

Ordered to leave. It is not completely clear how Eurostat defines ‘ordered to leave’. We assume that it refers to persons who have received what are called ‘**return decisions**’: under the EU Return Directive, all rejected asylum seekers and known (apprehended) irregular

migrants are to receive a ‘return decision’, which states that the person is to leave the territory within a reasonable period of time, usually four weeks in case the person is a rejected asylum seeker. Third countries are all non-EU countries. Eurostat also includes data on the number ‘negative first instance decisions’ and ‘positive final decisions’ specified by EU+ country and migrant nationality. Negative first instance decisions pertain to rejected asylum applications before eventual appeals. Positive final decisions are decisions resulting in a residence permit being reached after a first instance rejection (because of appeals).

Data analysis and procedure

We approximated the return rates involving 12 EU+ countries and six migration nationalities based on the following procedure.

Country selection

We first selected all EU+ countries with at least 10,000 negative first instance decisions in 2016 and 2017. Subsequently, we excluded three countries (Hungary, Poland and Greece) because they have land borders with non-EU+ countries that are regularly crossed by persons applying for asylum. Such land borders inflate the number of persons ‘returned to a third country’ as it will involve persons who are stopped at the border and are then handed over to the authorities of the country of transit. We kept Norway and Finland in the analysis, however. Both countries have land borders with a third country (Russia), but these land borders are not crossed regularly by the six nationalities selected. For eight of the twelve countries Eurostat also gives information about the share of ‘voluntary returns’ relative to the number of ‘forced returns’ (but without specifying the number of such return to a third country).

We then wanted to select nationalities of origin of which we could adequately estimate the population required to leave the territory. For this reason, we wanted to select nationalities of origin that produce mainly asylum seekers, as rejected asylum seekers are registered by the state whereas there are no accurate estimations of the size of the irregular population by country of origin for our selected ‘host’ countries.

We therefore selected the 10 nationalities with the highest number of rejected asylum seekers in EU+ countries in 2016 and 2017, but decided to exclude 4 of the top 10 countries from the analysis because a significant part of the returnees from these countries are not rejected

asylum seekers but other irregular migrants including visa overstayers: Pakistan, Albania, Nigeria, and Russia. For these countries of origin, the total population required to leave the territory is hard to assess.

The remaining nationalities of origin are Afghanistan, Eritrea, Iran, Iraq, Somalia and Syria. As discussed in section three, the fact that these asylum seeker-producing countries are often countries in conflict or under political repression, return rates are lower than average, as migration enforcement will be lower. However, had we chosen other nationalities, such as Albania or Macedonia, the measurement of the population required to leave the territory could be off the mark as only a limited share of the Albanians and Macedonians who are required to leave the territory are rejected asylum seekers (but overstaying 'tourists').

Return rates

The (approximated) return rates in Figure 1 are defined as follows: the total number of persons with nationality X returning through Assisted Voluntary Returns or forced return to a third country in the period 2013-2017 (numerator) divided by the total number of negative first instance decisions involving persons with nationality X in the period 2013-2017 *minus* the total number of positive first instance decisions involving persons with nationality X in the period 2013-2017 *minus* the total number of positive first instance decisions involving persons with nationality X who were returned to an EU Member State in the period 2013-2017 (denominator), multiplied by 100. We calculated the number of persons returned to a EU Member State by subtracting the number of persons returned to a third country from the total number of persons returned.

For example, we then find a 'return rate' for Afghan asylum seekers in the Netherlands of 16.9%: in the 2013-2017 period, 980 Afghans were returned to a third country from the Netherlands, while 6,430 negative decisions involving Afghans were reached in this period while 540 positive final decisions were reached and 90 Afghans were returned to a European country (usually under the Dublin Regulation). We subtracted the number of positive final positive decision and persons returned as a result of Dublin claims from the number of rejected asylum seekers because such persons are not required to leave the territory from the EU+ state in question.

Rates of voluntary and forced return

For the eight selected EU+ countries where Eurostat specifies the number of voluntary returns and forced return separately, we also approximated the rates of voluntary return for the six migrant nationalities selected as well as the rates of forced return. This was done by assuming that the share of voluntary return among the return to a third country for migration nationality from an EU+ is equal to the share of voluntary returns for that nationality among all returns involving persons with that nationality (including returns to EU countries).

Limitations

The Eurostat data, as used here, give a good indication of the return rates among rejected asylum seekers from different EU+ countries. Nevertheless, five methodological limitations should be mentioned.

First, all Eurostat data are administrative counts by year; the migrants being counted are part of different cohorts (i.e., they will have arrived in Europe at different points in time). The calculated return rate for a given period is also influenced by developments in the population required to leave the territory before and during that period. If the number of rejected asylum seekers was higher in the years before the period examined, the measured return rate will be relatively high as persons from the previous cohort will be included in the numerator (part of them returned in the period examined), but not in the denominator (they were not rejected in the period examined). Similarly, if the population required to leave the territory increased during the period examined the return rate will be relatively low: part of those who have received a negative decision will still be awaiting appeals to a negative decision. We have tried to reduce such biases by examining a relatively long period of time (5 years).

Second, the Eurostat counts on asylum decisions will include double counts as they also pertain to decisions regarding repeated asylum applications. Eurostat data show that 4% of all applications in the 12 EU+ countries involving nationals from the six countries of origin selected were repeated applications. If we assume that all repeated applications resulted in negative decisions, repeated applications represent a maximum of 10% of the negative first instance decisions. The actual return rates may therefore be a few percent points higher than reported here, as size of the population required to leave the territory may have been overestimated by 5% to 10%. This underestimation of the return rate is compensated, however, by an unknown overestimation of the number of rejected asylum seekers returning:

although we selected typical asylum countries the number of persons returning to a third country could still include irregular migrants who have never applied for asylum.

Third, counts of persons ‘returned to a third country’ will include an unknown number of persons who have been handed over to the authorities of transit countries outside of the EU (eg Turkey or Morocco). The number of such returns from the 12 EU+ countries included in the analysis is, to our knowledge, limited.

Fourth, the Eurostat data do not include information about the number of persons receiving return decisions who leave the territory through *non-assisted* return, i.e., who leave without any involvement of organisations in the field of migrant return. However, there is no evidence that the numbers of migrants leaving in that way are particularly high in the case of rejected asylum seekers from relatively unsafe countries. For example, in a sample of 108 migrants who were at risk of receiving a return decision (mostly asylum seekers from relatively unsafe countries who were rejected in the regular asylum procedure) about 80% scored the lowest value on a question measuring their return intentions in the next 12 months (they scored a 1 on a 1-7 scale measuring return intentions), and only a handful of respondents really intended to return (Leerkes, Galloway, and Kromhout 2010).

Finally, the Eurostat data give no information about the *sustainability* of the returns. We know that a significant number of deportees continue their migration project in the region or by migrating to Europe once again (Schuster and Majidi 2015).

Phase 2

In **Phase 2**, we further explored policy practices aimed at increasing voluntary and forced return as well as policy practices to deal with non-deportability. The case studies were based on document analysis and we planned interviews with approximately 20 key informants – academics, government and NGO representatives from the respective countries.

Data analysis and procedure

For the case studies, we proceeded as follows:

1. Based on the figures produced by the statistical analysis, we wrote up the general similarities and specific return patterns per country, leading to a number of guiding questions in addition to the general questions of the study.

2. We then looked for documentation (Policy and NGO reports and academic literature) on the specific case studies and comparatively across the EU.
3. Next, we approached key country or comparative experts on the topic to discuss our findings. We spoke to experts on return from the EU in general, and country specialists on Norway, Sweden, the Netherlands, and Belgium. Within the limited time frame of the report, we did not yet speak to country specialists on Denmark and Germany.
4. We merged our findings into a draft report
5. We presented our findings to the committee and we finalized the report.

Limitations

The narrow time frame for this report did not allow us to reach full saturation in terms of document analysis and expert interviews. Moreover, while migration enforcement policies in The Netherlands, Sweden, Belgium and Germany are very well-documented in the EMN reports, Norway and Denmark are not included in these reports. Comparable information is easier to find on Norway than for Denmark. Additional data collection was still taking place when the report went to press and will be included in our full report later. Throughout the report, we have clearly indicated which elements still need further investigation.

References

- Ambrosini, Maurizio. 2018. "Conclusion: The "Battleground" of Migration Governance." In *Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance*, 131-139. Cham: Springer International Publishing.
- Barker, Vanessa. 2013. "Democracy and deportation: Why membership matters most." In *The borders of punishment: Migration, citizenship, and social exclusion*, edited by M. and Aas Bosworth, K. F., 237-54. Oxford: Oxford University Press.
- Black, Richard, Khalid Koser, Karen Munk, Gaby Atfield, Lisa D'Onofrio, and Richmond Tiemoko. 2004. Understanding Voluntary Return. In *Home Office Report* London: Home Office.
- Brick, Kate. 2011. Regularizations in the European Union: The Contentious Policy Tool. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Brochmann, Grete, and Anniken Hagelund. 2012. *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*. London: Palgrave Macmillan.
- Constant, Amelie, and Douglas S. Massey. 2002. "Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories." *International Migration* 40 (4):5-38. doi: 10.1111/1468-2435.00204.
- Czaika, Mathias, and Hein De Haas. 2013. "The Effectiveness of Immigration Policies." *Population and Development Review* 39 (3):487-508. doi: doi:10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x.
- de Haas, Hein, and Tineke Fokkema. 2011. "The effects of integration and transnational ties on international return migration intentions." *Demographic Research* 25 (24):755-782.
- de Vroome, Thomas, and Frank van Tubergen. 2014. "Settlement Intentions of Recently Arrived Immigrants and Refugees in the Netherlands." *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 12 (1):47-66. doi: 10.1080/15562948.2013.810798.
- DeBono, Daniela, Sofia Ronnqvist, and Karin Magnusson. 2015. Humane and dignified? Migrants' experiences of living in a 'state of deportability' in Sweden. Malmö: Malmö University, Criminal Justice, Borders and Citizenship.
- Dustmann, Christian, and Yoram Weiss. 2007. "Return migration: theory and empirical evidence from the UK." *British Journal of Industrial Relations* 45 (2):236-256.
- Ellermann, Antje. 2008. "The limits of unilateral migration control: Deportation and interstate cooperation." *Government and Opposition* 43 (2):168-189. doi: 10.1111/j.1477-7053.2007.00248.x.
- EMN. 2016. The Return of Rejected Asylum Seekers: Challenges and Good Practices.
- EMN. 2017. The Effectiveness of Return in EU Member States: Challenges and Good Practices Linked to EU Rules and Standards – Synthesis Report. edited by European Migration Network. Brussels.
- EMN. 2018. The Effectiveness of Return in EU Member States. In *EMN Inform*. Brussels: European Migration Network.
- Engbersen, Godfried, Marion van San, and Arjen Leerkes. 2006. "A room with a view: Irregular immigrants in the legal capital of the world." *Ethnography* 7 (2):209-242. doi: 10.1177/1466138106067057.
- Eurostat. 2018. "Statistics on enforcement of immigration legislation." Last Modified June 2018, accessed 30 December 2018. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation#Latest_trends_in_enforcement_statistics.

- Gibney, Matthew J. 2008. "Asylum and the expansion of deportation in the United Kingdom." *Government and Opposition* 43 (2):146-167. doi: 10.1111/j.1477-7053.2007.00249.x.
- Hansson, Jonas. 2017. "Mind the blues: Swedish police officers' mental health and forced deportation of unaccompanied refugee children." Umeå University.
- Jensen, Anne. 2011. "Mobility, Space and Power: On the Multiplicities of Seeing Mobility." *Mobilities* 6 (2):255-271. doi: 10.1080/17450101.2011.552903.
- King, Russell. 2000. "Generalizations From the History of Return Migration." In *Return migration: Journey of Hope or Despair*, edited by B. Ghosh, 7-55. Geneva: IOM / UNHCR.
- Klinthall, Martin. 2007. "Refugee return migration: Return migration from Sweden to Chile, Iran and Poland 1973-1996." *Journal of Refugee Studies* 20 (4):579-598. doi: 10.1093/jrs/fem029.
- Koser, Khalid, and Katie Kuschminder. 2015. "Comparative research on the assisted voluntary return and reintegration of migrants." *International Organization for Migration, IOM Publications: Geneva, Switzerland*.
- Leerkes, A., M. Galloway, and M. Kromhout. 2010. Kiezen tussen twee kwaden : Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten. In *Cahiers*. Den Haag: WODC.
- Leerkes, Arjen. 2016. "Managing Migration Through Legitimacy." In *Irregular Migration, Trafficking and smuggling of human beings: Policy Dilemmas in the EU*, edited by Sergio Carrera and Elspeth Guild. Brussels: CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES.
- Leerkes, Arjen, E. Boersema, R.M.V. van Os, A.M. Galloway, and M. van Londen. 2014. Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Leerkes, Arjen, Godfried Engbersen, and Marion van San. 2007. "Shadow Places: Patterns of Spatial Concentration and Incorporation of Irregular Immigrants in the Netherlands." *Urban Studies* 44 (8):1491-1516. doi: 10.1080/00420980701373479.
- Leerkes, Arjen, and Mieke Kox. 2016. "Pressured into Deportation? Detainees'(Un) willingness to 'Return' and the Moderating Influence of International Relations." *Detaining the Immigrant Other. Global and Transnational Issues*:15-16.
- Leerkes, Arjen, Rianne van Os, and Eline Boersema. 2017. "What drives 'soft deportation'? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands." *Population, Space and Place* 23 (8):e2059-n/a. doi: 10.1002/psp.2059.
- Leerkes, Arjen, Monica Varsanyi, and Godfried Engbersen. 2012. "Local Limits to Migration Control: Practices of Selective Migration Policing in a Restrictive National Policy Context." *Police Quarterly* 15 (4):446-475. doi: 10.1177/1098611112453719.
- Noll, Gregor. 1999. "Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return." *International Migration* 37 (1):267-288.
- Schuster, Liza, and Nassim Majidi. 2015. "Deportation Stigma and Re-migration." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41 (4):635-652. doi: 10.1080/1369183X.2014.957174.
- Suárez-Krabbe, Julia, José Arce, and Annika Lindberg. 2018. Stop Killing Us Slowly: A Research Report on the Motivation Enhancement Measures and Criminalization of Rejected Asylum Seekers in Denmark. Copenhagen: Freedom of Movements.

- Tannenbaum, Michal. 2007. "Back and Forth: Immigrants' Stories of Migration and Return." *International Migration* 45 (5):147-175. doi: 10.1111/j.1468-2435.2007.00430.x.
- UDI. 2011. *Practical Measures for Reducing Irregular Migration: The Case of Norway*. Oslo: Norwegian Directorate for Immigration.
- Ugelvik, Synnøve, and Thomas Ugelvik. 2013. "Immigration control in Ultima Thule: Detention and exclusion, Norwegian style." *European Journal of Criminology* 10 (6):709-724. doi: 10.1177/1477370813495127.
- van Wijk, J. 2008. *Reaching Out to the Unknown; Native Counseling and the Decision Making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*. International Organization for Migration (IOM).
- Weber, Leanne. 2015. "Deciphering deportation practices across the Global North." In *The Routledge handbook on crime and international migration*, 155-78. London: Routledge.
- Weber, Leanne, Sigmund Book Mohn, Francesco Vecchio, and Andriani Fili. 2019. "Beyond deportation: researching the control of outward mobility using a space of flows logic." *Global Networks* 0 (0). doi: 10.1111/glob.12226.
- Zimmermann, Susan E. 2011. "Reconsidering the Problem of 'Bogus' Refugees with 'Socio-economic Motivations' for Seeking Asylum." *Mobilities* 6 (3):335-352. doi: 10.1080/17450101.2011.590034.

Jurisprudentieoverzicht

Op verzoek van de commissie Van Zwol is door het ministerie van Justitie en Veiligheid, DG Migratie (DMB), in samenwerking met juristen uit de uitvoering, onderstaand overzicht van enkele rechterlijke uitspraken opgesteld. Het betreft uitspraken die van verstrekking invloed zijn geweest op de asiel- en vreemdelingenprocedures (toelating, terugkeer, inbewaringstelling, modaliteiten van opvang en onderdak).

De lijst bevat uitspraken die in de ogen van de stellers in hun professionele opinie belangrijk waren. De lijst kan nog veel langer zijn en stelt ook niet uitputtend te zijn. Over sommige van de VIII onderdelen die hier gehanteerd worden zijn ook handboeken geschreven. Een drastische selectie is dan ook noodzakelijk geweest.

Bij die selectie is met name gekeken naar die richtinggevende zaken waar al dan niet door aanpassing van (inter)nationale regelgeving, een handelingsperspectief denkbaar is, dit zonder in te gaan op de vraag of dat wenselijk is. Uitspraken die de doorwerking van een grondrecht nader duiden kunnen zeer belangrijk zijn en hebben de uitvoeringspraktijk sterk gestuurd, maar vormen in zekere zin ook een *fait accompli*. Daarom ligt op die zaken niet de nadruk in dit overzicht.

Relevante notie vooraf is dat het kader van asiel- en vreemdelingenprocedures, veelal, is vastgelegd in EU-recht.

I. Toelating

1. HvJ-EU:Chavez-Vilchez, 10 mei 2017, C-133/15

Onderwerp: derdelander ouders met Nederlands kind.

Het arrest is een vervolg op de eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie EU, o.a. de zaak-Zambrano van 8 maart 2011. Het arrest Zambrano maakte (al) dat Nederland het verblijfsrecht niet kan ontzeggen aan een derdelander ouder van een minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit als dit ertoe zou leiden dat dat kind de EU zou moeten verlaten met zijn derdelander ouder. Het kind is namelijk een EU-burger en moet op grond van het recht van de Europese Unie de mogelijkheid hebben om zijn rechten als burger van de Unie uit te oefenen en om dus binnen de EU op te groeien.

De uitspraak in de zaak Zambrano werd door het Nederlandse kabinet beperkt uitgelegd; als er naast de hier niet-rechtmatig verblijvende –derdelander- ouder ook een andere – Nederlandse - ouder bekend is die in beginsel de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen, dan is het niet noodzakelijk om aan de niet-rechtmatig verblijvende ouder (meestal de moeder) een verblijfsrecht toe te kennen.

In de zaak-Chavez overweegt het HvJ EU dat dit beleid van het kabinet niet volstaat niet om verblijf te weigeren. Vastgesteld moet kunnen worden, aldus het HvJ EU, dat er tussen het kind en de derdelander ouder niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind alsnog genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien die ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Het HvJ EU stelt dat daarbij rekening gehouden moet worden met het recht op eerbiediging van het gezinsleven en het belang van het kind. Volgens het Hof moeten daarbij alle betrokken omstandigheden worden onderzocht: de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie met beide ouders evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van de derdelander ouder zou worden gescheiden.

Wat betreft de verdeling van de bewijslast stelt het Hof dat het in eerste instantie aan de derdelander ouder is om aan te tonen dat het weigeren van het verblijfsrecht als gevolg heeft dat het Nederlandse kind de Unie ook zou moeten verlaten. Het Hof vervolgt echter met te stellen dat het vervolgens aan de bevoegde autoriteiten is om aan de hand van die gegevens te onderzoeken of de andere – Nederlandse - ouder voor het kind kan en wil zorgen. Ook dient onderzocht te worden of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de derdelander ouder, dat het kind bij weigering van het verblijfsrecht aan deze ouder het grondgebied van de Unie met die ouder dient te verlaten.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

Voor de Nederlandse rechtspraak is bovendien van belang dat de aanname is dat toetsing aan artikel 20 ambtshalve en door elke instantie kan c.q. moet worden aangelegd. Deze aanname is onder meer door de CRvB gedaan in ECLI:NL:CRVB:2012:BY5173. Dit leidt tot een zeer weinig transparant werkproces. Dit is echter geen uitdrukkelijke vaststelling van het EU HvJ.

Handelingsperspectief

Aangezien het recht rechtstreeks wordt ontleend aan het handvest is er weinig perspectief dit op te heffen. Wel kan mogelijk doormiddel van wetgeving worden bereikt dat de aanspraken op de rechten die het hof uit artikel 20 WEU afleid, door een constitutieve aanvraag worden vastgesteld, in plaats van een declaratoir systeem.

2. HvJ- EU : X, Y en Z, 7 november 2013, C-199/12, C-200/12, C-201/12

Onderwerp: Vluchtelingen

Het Vluchtelingenverdrag beidt – onder meer – bescherming tegen vervolging op grond van het horen tot een bepaalde sociale groep. Daaronder wordt ook seksuele gerichtheid begrepen. Ook kan bescherming aan de orde zijn wegens de uitoefening van het geloof. Daar waar van oudsher van vreemdelingen in beide opzichten zo nodig een zekere terughoudendheid werd verlangd in de wijze waarop invulling werd gegeven aan geloof of seksuele geaardheid, geldt dat uitgangspunt gelet op Luxemburgse jurisprudentie niet langer. Het Hof van Justitie heeft met het arrest van 7 november 2013 in de gevoegde zaken C-199/12 tot en met C 201/12, X, Y en Z bepaalt dat bij de beoordeling van een verzoek om erkenning als vluchteling de bevoegde autoriteiten redelijkerwijs niet kunnen verwachten dat de asielzoeker, ter vermijding van het risico van vervolging, in zijn land van herkomst zijn homoseksualiteit geheim houdt of zich bij de invulling van die seksuele gerichtheid terughoudend opstelt.¹

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt eveneens dat bij de beoordeling of een vreemdeling bij terugkeer naar zijn land van herkomst vanwege zijn geloofsovertuiging voor vervolging heeft te vrezen, geen onderscheid mag worden gemaakt tussen godsdienstige handelingen die het “kerngebied” van het grondrecht op godsdienstvrijheid betreffen en godsdienstige handelingen die daartoe niet kunnen worden gerekend. Van een vreemdeling mag niet worden verlangd dat hij zich, om vervolging te voorkomen, terughoudend zal opstellen bij de uitoefening van zijn geloofsovertuiging in het land van herkomst.² De staatssecretaris mag van een vreemdeling niet verlangen dat hij zich, om vervolging te voorkomen, terughoudend zal opstellen bij de uitoefening van zijn geloofsovertuiging in het land van herkomst.³

3. HvJ-EU: Chakroun, 4 maart 2010, C-578/08, en Kachab. 21 april 2016, C-558/14,

Deze uitspraken van het Europese Hof van Justitie zien op de hoogte en de duurzaamheid van het inkomen, maar hebben een bredere betekenis dan dat. Het Hof overwoog dat er, mits aan de voorwaarden wordt voldaan, een subjectief recht op gezinshereniging bestaat. Dit in tegenstelling tot artikel 8 EVRM, dat geen

¹ Zie ook AbRS 18 december 2013, 201012342/1, ECLI:NL:RVS:2013:2423

² AbRS 30 november 2012, 201205451/1, r.o. 6 ECLI:NL:RVS:2012:166

³ AbRS 20 juli 2015, 201502022/1, r.o. 2.3 ECLI:NL:RVS:2015:2420

domiciliekeuze behelst. De bredere betekenis van het arrest is voorts gelegen in de toepassing van het steeds belangrijker wordende Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel toe. Daarbij overweegt het Hof dat de Richtlijn in de weg staat aan een regeling waarbij een minimuminkomen wordt vastgesteld, beneden welk inkomen geen gezinshereniging wordt toegestaan. Lidstaten mogen een inkomenseis stellen en rekening houden met minimumlonen. Ook mag er een prospectieve inkomenstoets aangelegd worden. Indien niet wordt voldaan aan het inkomensvereiste moet echter in alle gevallen een individuele belangenafweging gemaakt worden, met inachtneming van de relevante belangen.

De uitwerking van het arrest is nauw verweven met de formulering en considerans van de gezinsherenigingsrichtlijn, richtlijn EU 2003/86. Aanpassing van de richtlijn zou in beginsel ook een aanpassing in deze jurisprudentie kunnen bewerkstelligen.

II. Openbare orde

4. HvJ-EU: HT, C-373/13 H.T. en HvJ-EU C-554/13, Zh.&O: en EHRM Maslov t. Oostenrijk, 23 juni 2008

Intrekking en niet verlenen van de verblijfsvergunning vanwege strafbare feiten

Het openbare orde begrip is in de afgelopen jaren door een serie van uitspraken van het Europese Hof van Justitie in Luxemburg (hierna: HvJ EU) ingrijpend veranderd. Deze verandering wordt in Nederland ook door de nationale rechter overgenomen.

Dit heeft consequenties over de volle breedte van het vreemdelingenrecht, aangezien de bewoording 'openbare orde' algemeen gebruikt wordt in bijna alle Europese regelingen op het terrein van migratie⁴. De Raad en de Commissie hebben in de meeste gevallen afgezien van een meer concrete invulling, indachtig het adagium van het HvJ EU dat openbare orde afhankelijk is van tijd en plaats, waardoor aan nationale overheden discretie toekomt bij de vaststelling van de schending van de openbare orde.

In het Nederlandse nationale openbare orde beleid is van oudsher gekozen voor veelal strak geformuleerde criteria die - als daaraan is voldaan - een gevaar voor de openbare orde veronderstellen. Dat wil zeggen dat in Nederland de openbare orde als afwijzingsgrond voor het verlenen van een vergunning wordt aangenomen als er sprake is van een veroordeling wegens het plegen van een misdrijf. Dit is onder meer neergelegd in artikel 3.77 van het Vreemdelingenbesluit. Bij intrekking van een verblijfsvergunning wordt dit criterium zwaarder naarmate het (rechtmatige) verblijf van de vreemdeling langer is: de strafmaat moet dan hoger zijn. Dit is neergelegd in artikel 3.86 Vb, de 'glijdende schaal' van de openbare orde. Een vergelijkbaar systeem is opgezet voor asielprocedures: een bepaalde strafmaat wordt verondersteld de invulling te zijn van het openbare orde criterium. Dát een strafbaar feit is gepleegd, maakt dat de vreemdeling een bedreiging is voor de openbare orde. De ernst van die inbreuk blijkt uit de strafmaat, die de strafrechter heeft vastgesteld. Die strafmaten zijn neergelegd in het beleid en met de kamer gedeeld⁵. Die voorspelbare afweging wordt gevolgd door een afweging of de belangen van de vreemdeling bij zijn verblijf in Nederland, zwaarder wegen dan die van de overheid. In het bijzonder familieleven in de zin van artikel 8 EVRM speelt daarbij een rol.

Het HvJ EU heeft in de afgelopen jaren voor derde landers een norm geïntroduceerd die tot dan toe was gereserveerd voor unieburgers. Het HvJ EU neemt als uitgangspunt dat de rechtsbescherming niet mag

⁴ O.a. Kwalificatie Richtlijn (2011/95), Terugkeerrichtlijn (2008/15), Opvangrichtlijn (2013/33) Richtlijn Langdurig Ingezetten (2003/109/EG), de Blauwe Kaartrichtlijn (2009/50/EG), de Onderzoekersrichtlijn (2005/71/EG) en de Studentenrichtlijn (2004/114/EG) en de Visumcode 810/2009/EG) Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG),

⁵ Onder meer: Brief van 25 november 2015 'Aanscherping beleid inzake weigeren en intrekken asielvergunning na ernstig misdrijf' Kamerstuk 19637 nr. 2078

verschillen naargelang de juridische status van de persoon. Het HvJ EU sluit vervolgens aan op de openbare orde definitie die in de jurisprudentie rondom de verblijfsbeëindiging van EU onderdanen is ontstaan. Het HvJ EU gaat er vanuit het begrip „openbare orde” hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, veronderstelt dat er sprake is van “een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.”⁶ Het enkele plegen van een strafbaar feit is dus niet voldoende. Naast de strafrechtelijke procedure zal een beoordeling van het gedrag van de vreemdeling moeten plaatsvinden. Daarbij kan niet worden teruggevallen op de beoordeling van de strafrechter.

Dit stelt vooral veel hogere eisen aan de motivering van de beschikkingen van de IND. Het relatief eenvoudig te objectiveren criterium van de veroordeling en de strafmaat valt weg. Daarvoor in de plaats komt een steeds wisselende beoordeling van de individuele omstandigheden. Bovendien maakt de meer subjectieve norm ook dat een rechter makkelijker kan oordelen dat ‘niet alle omstandigheden zijn meegewogen’. Verwacht moet worden dat een meer subjectief element in de norm sluipt.

Naast de hogere motiveringseis, wordt ook de inhoudelijke lat hoger gelegd. Hoe veel hoger is afhankelijk van het deelterrein. Op het gebied van toezicht (vertrektermijnen, opleggen van inreisverboden voor meer dan vijf jaar) zijn de consequenties zeer groot. De norm van het HvJ EU is daar in de meeste gevallen door nu staande uitspraken al leidend. Van vreemdelingen die Nederland visum vrij inreizen met een ‘vrije termijn’ van drie maanden, kan op grond van de openbare orde de norm worden ingetrokken op basis van dezelfde normen die worden gehanteerd bij het weigeren van de toegang aan de grens. Deze norm zal worden beoordeeld door het EU HvJ in de nu bij het Hof in Luxemburg lopende zaak C-380/18. Ook in rechte vaststaande besluiten (ongewenstverklaringen) worden door de (straf)rechter alsnog aan dit criterium getoetst, ingevolge jurisprudentie van de Hoge Raad⁷.

Met het arrest *Ouhrami* (C-225/16) heeft het hof aangegeven dat het inreisverbod als bedoeld in de terugkeerrichtlijn van kracht is als de vreemdelingen het grondgebied van de EU heeft verlaten. Dit heeft bij de Hoge Raad de vervolgvraag opgeroepen of de Nederlandse wettekst, waarbij aan het uitvaardigen van het inreisverbod het nationale rechtsgevolg is verbonden dat voorgezet verblijf strafbaar is, zich verhoudt met de richtlijn. Deze rechtsvraag ligt thans voor het Hof in de zaak C-806/18.

Reguliere vergunningen en openbare orde

Ten aanzien van reguliere verblijfsstatussen, met betrekking tot de aan te leggen norm bij intrekking en de eerste toelating in gezinsherenigingszaken, zal de nu gehanteerde norm worden beoordeeld door het EU HvJ in de zaken C-381/18 C-382/18. In die zaken wordt staande gehouden dat de uniewetgever in 2003 heeft beoogd in de gezinsherenigingsrichtlijn het openbare orde criterium aan te leggen zoals dat meer aansluit in de jurisprudentie van het EHRM is ontwikkeld. Dat openbare orde criterium is in zoverre beter hanteerbaar omdat het een afweging mogelijk maakt tussen de belangen van de vreemdeling bij zijn voortdurende verblijf, en het belang van de staat. Bij weinig concrete banden met het gastland, kan sneller worden aangenomen dat de openbare orde de verwijdering rechtvaardigt. In het unierechtelijke criterium staat de dreiging op zichzelf. Het criterium dat moet worden aangelegd verschilt niet. Het criterium is dus hetzelfde voor enerzijds een vreemdeling die verder geen enkele band met Nederland heeft en geen vertrektermijn krijgt, en anderzijds een werknemer uit een EU lidstaat die na 4 jaar verblijf wordt verwijderd vanwege de openbare orde.

⁶ Eu HvJ C-304/14 r.o. 38. Die uitspraak is overigens gedaan in het domein van de richtlijn vrij verkeer, en ziet dus op het volle openbare orde criterium dat op EU onderdanen wordt toegepast. Het criterium in ZH&O is iets genuanceerd: actuele en voldoende ernstige bedreiging. Deze nuance lijkt weg te drijven in opvolgende uitspraken van het EU HvJ.

⁷ HR 13 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL2854, NJ 2010, 573 m.nt. A.H. Klip en AB 2010, 286 m.nt. R. Stijnen en HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3791 en EU HvJ C-297/12, Filev en Osmani. Uit deze laatste uitspraak blijkt dat de duur van een ongewenst verklaring enkel langer dan 5 jaar mag duren indien wordt voldaan aan het openbare orde criterium voor EU onderdanen.

Bij wijze van voorbeeld van een zaak waarbij de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM speelt, kan naar de zaak Maslov van het EHRM worden verwezen: De uitzetting van een settled migrant kan zowel het recht op gezinsleven als het recht op privéleven raken. Bij vreemdelingen die (vrijwel) hun gehele leven in een bepaalde lidstaat hebben verbleven, en strafbare feiten hebben gepleegd op minderjarige leeftijd, kunnen alleen gewichtige redenen aanleiding zijn tot het intrekken van een verblijfsvergunning. Relevant zijn daarbij o.a. de aard en ernst van het gepleegde delict, de lengte van het verblijf in de betreffende staat, het tijdsverloop sinds het delict en het gedrag van de vreemdeling in die periode en de sociale, culturele en familiebanden met de betreffende staat en het land waar iemand naar uitgezet zal worden. De ernst van de gepleegde feiten staat niet op zichzelf, maar wordt afgezet tegen de banden met het gastland en het land van herkomst.

Voor de overige reguliere vergunningen (geen gezinshereniging) geldt vooralsnog dat de openbare orde een afwijzingsgrond kan zijn. Wel is in de Studierichtlijn een afwijkend openbare orde criterium geaccepteerd door het EU Hof van justitie, vanwege het afwijkende doel van de uniewetgever. Dit begrip hoeft niet aan de hand van het Europeesrechtelijke openbare orde criterium uitgelegd te worden en houdt in dat bij een strafrechtelijke veroordeling voor een misdrijf een verblijfsaanvraag afgewezen kan worden. Wel kan artikel 8 EVRM en de hiervoor genoemde belangenafweging hierbij een rol spelen indien er sprake is van gezinsfamilie, of privéleven.

Asiel vergunningen en openbare orde.

Op het terrein van asiel is een zwaardere toets op het openbare orde beleid minder evident. Het criterium is immers nu al 'bijzonder ernstig misdrijf, zoals genoemd in de Kwalificatierichtlijn'. Daardoor zal in ieder geval qua ernst van de gepleegde feiten die leiden tot een openbare orde inbreuk niet zeer veel veranderen. Wel kan de verzwaarde motiveringsplicht voor wat betreft de actualiteit van de bedreiging voor de openbare orde problematisch zijn en er toe leiden dat de openbare orde minder vaak kan worden tegengeworpen. Uit het oordeel van het EU HvJ, 13 september 2018, C-369/17, Ahmed kan worden afgeleid dat het hof niet van mening is dat de aanvullende toets van de actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving hoeft te worden aangelegd bij de eerste toelating. Voor intrekking geldt dit wel, zo volgt uit EU HvJ C-373/13, H.T.

Van belang is te onderkennen dat het daarmee zeer complex is om beleidsmatig te sturen op het criterium openbare orde, in ieder geval in de situaties waarin unierecht ten uitvoer wordt gelegd en dit in de Europese regeling niet verder is gedefinieerd dan "de openbare orde" of "de openbare veiligheid". De invulling van die norm is in dergelijke gevallen effectief aan de rechter gelaten.

Handelingsperspectief

Aanpassing van deze norm is mogelijk, door in de Europese regeling het begrip "openbare orde" aan te vullen of te vervangen voor een verwijzing naar een concrete veroordeling of strafmaat. Daarvoor bestaat geen meerderheid. Andere lidstaten ervaren de druk in hun nationale jurisprudentie minder.

In het nationale domein kan worden gewezen op de keuze van de Nederlandse wetgever om de ongewenstverklaring zoals neergelegd in artikel 67 Vw2000, te verbinden met de het inreisverbod uit de terugkeerrichtlijn, waardoor de uitleg van de openbare orde van die regeling ook voor de ongewenstverklaring is gaan gelden.

III. Terugkeer

Er zijn geen specifieke uitspraken te benoemen die de terugkeer beperken. Wel zijn er definities (bijvoorbeeld de definitie van verwijdering in de terugkeerrichtlijn) die de mogelijkheden inperken. Verwijdering is beperkt tot landen waar de vreemdeling vandaan komt of doorheen is gereisd. Vrijwillige terugkeer kan naar ieder land waar de vreemdeling (legaal) de toegelaten kan worden.

De mogelijkheden tot terugkeer worden natuurlijk ook ‘beperkt’ door het recht op asiel en het recht op een effectief rechtsmiddel die de terugkeer zullen stuiten. Hoewel in veel gevallen zeer terecht een beroep op de asielbescherming wordt gedaan, is er nog geen goede werkwijze om evident misbruik van asielprocedures uit te zonderen.

IV. Vreemdelingenbewaring

5. **HvJ_EU: PPU (Mahdi), 5 Juni 2014 / Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10 april 2015, 201502024/1/V3**

In de Zaak Mahdi oordeelt het EU HvJ dat de rechter, die in de Bulgaarse rechtspraak besluit over de verlenging van de detentie, dat deze bij haar oordeel moet betrekken wat door de staat is aangevoerd, wat door de vreemdeling is aangevoerd en datgene waar zij overigens kennis van heeft genomen.

De Raad van state heeft die werkwijze vertaald naar de Nederlandse rechtspraak, waarbij de maatregel door de autoriteiten wordt opgelegd en door de rechter getoetst (o.a. 201502024/1/V3, 10 April 2015). De conclusie van de afdeling is dat in de bewaring beschikking op alle feiten en omstandigheden moet zijn ingegaan. Is ergens niet op ingegaan, dan is er na het slaan van het besluit geen ruimte meer om dat aan te vullen, ongeacht de vraag of de belangen van de vreemdeling er door zijn geschaad. Omissies kunnen dus niet worden hersteld nadat de bewaringsbeslissing is genomen.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

Paradoxaal genoeg heeft de uitspraak die als strekking heeft dat de rechter alles bij zijn uitspraak betreft, er toe geleid dat het kader beperkter is. Veel zaken worden door de rechter opgeheven omdat enig element niet in de beschikking is vermeld. De uitvoerende diensten ervaren veel druk om de besluiten te motiveren. Van bewaring wordt regelmatig afgezien omdat men wel ziet dat alle voorwaarden voor een proportionele bewaring aanwezig zijn, maar men verwacht de beschikking niet op tijd geschreven te krijgen.

Handelingsperspectief

Gestreefd wordt om de formulering van de terugkeerrichtlijn aan te passen, om te benadrukken dat het initiële besluit kan worden aangevuld, als de goede procesorde en de equity of arms zich daar niet tegen verzetten. In dat proces is duidelijk geworden dat dit een Nederlandse probleem is dat niet breed wordt herkend door andere lidstaten.

Alternatief is een veel langere tijd voor de voorbereiding van de bewaring in het wettelijke systeem in te bouwen. Dit zou een ingrijpende stelselwijziging vergen.

6. **HvJ-EU: PPU Kadzoev, 30 november 2009, C-357/09**

When determining whether the maximum period for detention pending removal under the Returns Directive is exceeded, the following periods must be included: (1) periods of detention prior to the application of the Directive by the Member State; (2) periods of detention pending an asylum claim where no decision is made to transfer the individual from ‘detention pending removal’ to ‘detention pending asylum claim’; (3) periods of detention pending judicial review of the deportation. In addition, the ‘reasonableness’ of the prospects of removal must take account of whether removal can take place within the maximum period of detention time, and once the maximum period is exceeded, the individual can no longer be detained for the purpose of removal.

Voor Nederland is overweging 70 uit het arrest Kadzoev van groot belang. Daarin overweegt het Hof dat openbare orde geen grondslag is voor de bewaring. Dit is feitelijk juist, aangezien artikel 15 van de richtlijn niet die grondslag bevat. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State trekt dat een stap verder door en leidt daar uit af dat gelet op het arrest Kadzoev omstandigheden die verband houden met de bescherming van de openbare orde en de nationale veiligheid niet meer aan een maatregel van bewaring ten grondslag kunnen worden gelegd ter bescherming van de openbare orde en/of openbare veiligheid als zodanig. Wel mogen aspecten van openbare orde aan een maatregel van bewaring ten grondslag worden gelegd, als

hieruit kan worden afgeleid dat risico op onderduiken bestaat of dat de vreemdeling de voorbereiding of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. De Minister moet dit dan concreet onderbouwen.⁸ In de praktijk leidt dit er toe dat alleen strafrechtelijke veroordelingen verband houdend met het gebruik van valse documenten of aliassen als relevant element bij de beoordeling betrokken kunnen worden. Het verweer in algemene zin dat uit het feit dat de strafwet niet wordt gerespecteerd, ook een vermoeden volgt dat de Vreemdelingenwet niet zal worden gerespecteerd, werd door de Afdeling niet gevolgd.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

Op dit punt vindt de Nederlandse positie bijval, en in de herziening van de terugkeerrichtlijn, wordt voorgesteld gepleegde strafbare feiten te betrekken bij de afweging dat de vreemdeling zich (nogmaals) niet aan de wet zal houden door zich aan het toezicht te onttrekken. Ook de commissie heeft in 'the return handbook'⁹ aangegeven dat die omstandigheden wel betrokken kunnen worden.

De staande uitleg in de Nederlandse jurisprudentie brengt mee dat vandalisme, overlast, en 'draaideurcriminaliteit' niet of maar zeer beperkt ten grondslag aan de maatregel kunnen worden gelegd als de vreemdeling zich wel aan de hem opgelegde maatregelen van vreemdelingentoezicht houdt.

Handelingsperspectief

In lijn met onder meer Nederlandse voorstellen is in het voorstel voor de herziening van de terugkeerrichtlijn openbare orde als grondslag voor bewaring opgenomen. Ook kunnen strafrechtelijke veroordelingen en lopende strafrechtelijke onderzoeken worden betrokken bij de vraag of er een risico op onderduiken bestaat.

V. Modaliteiten opvang en onderdak

7. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26 november 2015, 201500577/1

Onderwerp: onderdak voor vreemdelingen met een vertrekplicht.

Na de RvS uitspraak d.d. 24 februari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:722) werd duidelijk dat een niet rechtmatig verblijvende meerderjarige vreemdeling zich voor onderdak en/of hulp moet wenden tot de Staatssecretaris. Deze ontwikkeling heeft tot veel beroepszaken over deze kwestie geleid, uiteindelijk resulterend in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 november 2015. (ECLI:NL:RVS:2015:3415).

Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak verplicht het EVRM de staatssecretaris niet om uitgedeelde vreemdelingen onvoorwaardelijk onderdak te bieden. Als de vreemdeling weigert mee te werken aan zijn vertrek uit Nederland, dan mag de staatssecretaris hem onderdak weigeren. De staatssecretaris moet er echter wel rekening mee houden dat zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen waarbij hij niet van de vreemdeling mag verlangen dat hij meewerkt aan zijn vertrek. Zulke bijzondere omstandigheden doen zich voor zolang blijkt dat de vreemdeling vanwege zijn psychische gesteldheid niet kan overzien dat als hij niet meewerkt hij geen onderdak krijgt van de staatssecretaris. De Afdeling bevestigt dus dat de Staatssecretaris voor opvang mag verwijzen naar de VBL en dat de vreemdeling de plicht heeft om mee te werken aan zijn vertrek.

Deze uitspraak werd gelijktijdig gedaan met de Centrale Raad van Beroep (CRvB), waar ook meerdere zaken liepen omdat ook werd verzocht om WMO en gemeentelijke ondersteuning. De CRvB sluit zich aan bij deze uitspraak. De CRvB oordeelt dat de vreemdelingen in die zaken zich tot de Staatssecretaris konden wenden met een verzoek om onderdak.

⁸ ABRvS 21 maart 2011, 201100555/1, JV 2011/192

⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_en.pdf

Geen bevoegdheden gemeenten

In een zaak van de gemeente Amsterdam wordt de Staatssecretaris in april jl. gevraagd om een standpunt in te nemen inzake de gemeentelijke voorzieningen die door Amsterdam worden geboden. Op 29 juni 2016 volgt de uitspraak (ECLI:NL:RVS:2016:1782) die herbevestigt dat de staatssecretaris aanspreekpunt is voor verzoeken om onderdak en ook dat de VBL volstaat in het licht van (verdrags)rechtelijke verplichtingen. Nu de staatssecretaris in onderdak voorziet, is het college niet gehouden om de voorzieningen die zij nu bieden te verstrekken. Klachten over de voorzieningen moeten worden gericht aan de staatssecretaris. Nu de gemeente Amsterdam niet op basis van enige internationale of wettelijke verplichting gehouden is in de bed-bad-broodvoorziening te voorzien, faalt het betoog van de vreemdelingen dat deze voorzieningen ten aanzien van hen niet toereikend zijn omdat ze zich hadden kunnen wenden tot de staatssecretaris. In de uitspraak wordt bevestigd dat gemeenten geen specifieke bevoegdheid en verplichting hebben daar waar het de opvang van uitgeprocedeerden betreft.

Handelingsperspectief

Ter uitvoering van het regeerakkoord wordt een regelgeving voorbereid voor een meer geconcretiseerde (en niet slechts een op basis van rechtspraak veronderstelde) bevoegdheid voor de SvJ&V.

8. Hoge Raad: Ferreira, 21 september 2012

Onderwerp: (gezinnen met) minderjarige kinderen die zich in Nederland ophouden hebben recht op onderdak, ook al hebben zij geen rechtmatig verblijf (meer) in Nederland.

Volgens de Hoge Raad zijn de ouders weliswaar primair verantwoordelijk voor het welzijn van hun kinderen, maar dit neemt niet weg dat de Staat de verplichting heeft om de belangen van het kind te beschermen en daartoe desnoods maatregelen te nemen, indien de ouders hun verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nemen. Op de Staat rust de verplichting te waken voor de rechten en belangen van minderjarigen die zich op zijn grondgebied bevinden, ook waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, mede omdat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor gedragingen van hun familieleden. De Hoge Raad vindt steun voor deze conclusie in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, de aan de Opvangrichtlijn en Terugkeerrichtlijn ten grondslag liggende beginselen en het op grond van het Europees Sociaal Handvest ingenomen standpunt van het Europees Comité voor Sociale Rechten en Comité van Ministers.

De Hoge Raad spreekt zich daarbij niet uit over het niveau van de voorzieningen dat kinderen moet worden geboden, maar merkt wel op dat dit niet gelijk hoeft te zijn aan het niveau van voorzieningen dat eerder werd genoten. Anders oordelen zou volgens de Hoge Raad een te hoge last op de Staat leggen gelet op de mogelijke lange duur van het terugkeerproces. Een belangrijke overweging van de Hoge Raad is voorts dat, indien uitzetting door een ouder wordt tegengewerkt, niet kan worden aanvaard dat daarmee een eerder ontvangen opvang- en voorzieningenniveau kan worden afgedwongen voor minderjarigen – en nog minder, als afgeleide daarvan, voor de ouder zelf – die geen aanspraak hebben op rechtmatig verblijf in Nederland. De Hoge Raad stelt dat opvang dient ter voorkoming van een humanitaire noodsituatie waarbij het opvang- en verzorgingsniveau kan worden afgestemd op de tijdelijkheid van het verblijf dat in het teken staat van het daadwerkelijk vertrek uit Nederland. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de bijzondere belangen van, zeker jonge, kinderen en moeten hun familie- en gezinsbanden zoveel mogelijk in acht genomen worden.

9. Afdeling bestuursrechtspraak, 28 juni 2018, 201706173/1/V1

Onderwerp: herhaalde asielaanvragen en recht op opvang.

Op 28 juni 2018 heeft de Raad van State geoordeeld dat het kenbaar maken een opvolgende asielaanvraag een vreemdeling per direct recht op opvang geeft. Dit brengt mee dat een deel van de aanvragen gedaan wordt om een recht op opvang te verwerven, zonder asielmotieven. Dit heeft ook consequenties voor de beslistermijn en de ingangsdatum van de verblijfsvergunning, indien deze wordt verleend.

10. HvJ-EU: Gnandi tegen België, 19 juni 2018, C-181/16 en zaak “C, en J, S” (C-269/18)

Bewaring na de asielbeschikking, opvang in de beroepsfase.

De procedure ging in de kern over de vraag of het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening (vovo) in een asielprocedure rechtmatig verblijf oplevert. Uitgangspunt van het Nederlandse stelsel is dat als het asielberoep mag worden afgewacht, er ook sprake is van rechtmatig verblijf. Als het asielberoep echter niet mag worden afgewacht - bij een afwijzing omdat deze kennelijk ongegrond is, niet ontvankelijk of buiten behandeling gesteld – dan is het verblijf niet rechtmatig. In dat geval mag wel de behandeling van een voorlopige voorziening worden afgewacht, om te borgen dat een rechter een oordeel over de gestelde schending van 3 EVRM kan geven.

Hoewel dus hoe dan ook een uitspraak van de rechter mag worden afgewacht, is er wel een verschil tussen het formele rechtmatig verblijf enerzijds en het mogen afwachten van een uitspraak op de vovo anderzijds. Dit uit zich vooral op de aanspraken op opvang en de grondslag voor detentie. De vragen van de Afdeling die in de beschikking van het Hof van 5 juli 2018 zijn beantwoord, richtten zich op de vraag of dit onderscheid terecht wordt aangelegd.

De uitspraak “Gnandi” (C-181/16)

In de uitspraak Gnandi van 19 juni 2018 leek door het Hof het pad al te worden uitgezet: de vreemdeling heeft tot aan het moment van de beslissing op de asielaanvraag rechtmatig verblijf. Vanaf het moment dat de asielaanvraag is afgewezen is het verblijf van de vreemdeling illegaal in de zin van de Terugkeerrichtlijn, ongeacht of de vreemdeling het beroep mag afwachten. Omdat het verblijf onrechtmatig is, kan tegelijk met het afwijzende asielbesluit een terugkeerbesluit worden genomen. Dit is voor Nederland gunstig, aangezien dit uit ons wettelijke stelsel voortvloeit en dubbele procedures voorkomt – de meeromvattende beschikking is hiermee gered.

Het Hof oordeelt echter ook dat het noodzakelijk is het in te stellen rechtsmiddel van rechtswege opschorpende werking te laten hebben om het rechtsmiddel een effectieve bescherming van de grondrechten van de vreemdeling te laten zijn¹⁰. Het Hof overweegt bovendien dat gedurende de beroepsfase de vreemdeling ‘in beginsel de voordelen mag genieten die de Opvangrichtlijn hem biedt’. Het Hof overweegt ook expliciet dat de vreemdeling niet in bewaring mag worden gesteld *op basis van de Terugkeerrichtlijn*. Die bewaring is immers gericht op de uitzetting, en de uitzetting kan niet aan de orde zijn totdat op het beroep is beslist. De rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit zijn bovendien opgeschort.

De conclusie leek dat hoewel het verblijf van de vreemdeling hangende beroep formeel ‘illegaal’ is, er in praktische zin gehandeld moet worden als ware de vreemdeling rechtmatig. Voor bewaring zoals deze is geformuleerd in de Nederlandse wet leek dit problematisch. In het Nederlandse systeem is de detentie in de beroepsfase in de meeste gevallen juist gebaseerd op de Terugkeerrichtlijn (uitgewerkt in artikel 59 van de Vreemdelingenwet). Ook leek het er op dat de systematiek van de Procedurerichtlijn ten aanzien van voorlopige voorzieningen terzijde wordt geschoven doordat een beroep van rechtswege schorsende werking zou moeten hebben. De systematiek van de Procedurerichtlijn is ook in de Nederlandse praktijk leidend. De gevolgen van deze uitleg door het Hof leken daarmee groot.

¹⁰ Het Hof verankert dit in artikel 47 van het Handvest, en lijkt met deze redenering aan te sluiten bij de jurisprudentie van het EHRM. Van belang is overigens dat deze bescherming alleen bij het beroep in eerste aanleg vereist is, afwachten van een hoger beroep wordt niet voorgeschreven en het Nederlandse systeem kan op dat onderdeel ongewijzigd blijven.

De uitspraak "C, en J, S" (C-269/18)

De beschikking van 5 juli 2018 naar aanleiding van vragen van de Nederlandse Raad van State, die afgedaan zijn als beschikking omdat het hof de zaak na de uitspraak Ghandi als een 'acte éclairé' beschouwd, biedt echter een nuancering. Uit de beschikking kan worden afgeleid dat het Hof van mening is dat niet alleen een beroep, maar ook een voorlopige voorziening een effectieve bescherming kan zijn. Deze nuancering is cruciaal, omdat daarmee in feite het Nederlandse systeem van de voorlopige voorziening in stand kan blijven.

Vereist is dan wel dat de vreemdeling twee dingen mag afwachten: ten eerste de periode voor het indienen van een rechtsmiddel (het asielberoep) en ten tweede de procedure waarin wordt gevraagd het beroep te mogen afwachten (de behandeling van de voorlopige voorziening). Het Hof oordeelt dan dat het verblijf dus legaal in de zin van de Procedurerichtlijn moet zijn¹¹.

Er ontstaat een nieuw systeem: een vreemdeling heeft rechtmatig verblijf óf niet rechtmatig/illegaal, óf de vreemdeling is illegaal (in de zin van de Terugkeerrichtlijn) maar legaal (in de zin van de Procedurerichtlijn). De laatste situatie is dus nog geen onderdeel van de huidige systematiek.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

De Nederlandse wet is ingericht rondom het uitgangspunt dat detentie na de asielbeslissing onder de Terugkeerrichtlijn valt. Met name artikel 82 Vw past niet goed in de nieuwe systematiek die het EU HvJ heeft neergezet. Dit geldt ook in de grensprocedure. Deze systematiek blijkt overigens alleen in Nederland zo te zijn gehanteerd. Een deel van de zittingsplaatsen acht het mogelijk de wet tijdelijk richtlijnconform uit te leggen, door een aantal bepalingen buiten toepassing te laten. Een ander deel (Haarlem, Den Bosch) acht bewaring na een asielprocedure gezien de tekst van de wet niet mogelijk. De Afdeling heeft zich hier nog niet over uitgelaten.

Daarnaast leidt de uitspraak Ghandi er toe dat in veel meer gevallen in de beroepsfase opvang moet worden geboden, ook bij ogenschijnlijk kansloze aanvragen die zelfs in sommige gevallen alleen worden ingediend om een recht op opvang te laten ontstaan.

Deze duiding van deze uitspraken zal in de loop van de tijd wellicht nog nader worden ingevuld.

Handelingsperspectief

Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om de wet aan te passen aan het systeem zoals dat volgt uit de uitspraak Ghandi.

VI. Medisch

11. EHRM: Paposhvili tegen België, 13 december 2016, 41738/10

Onderwerp: in welke situaties is het terugsturen van ernstig zieke vreemdelingen in strijd met artikel 3 EVRM.

Uit eerdere jurisprudentie van het EHRM volgde dat een vreemdeling die medische zorg ontvangt in beginsel aan artikel 3 EVRM geen recht kon ontlenen zijn verblijf in een land voort te zetten. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kon de uitzetting naar het herkomstland van een ernstige zieke vreemdeling schending van artikel 3 EVRM opleveren. In eerdere rechtspraak van het EHRM vond artikel 3 EVRM praktisch slechts toepassing wanneer de vreemdeling, bij gebrek aan medische voorzieningen in zijn herkomstland daar op korte termijn de dood zou vinden. In het nationale asielbeleid werd dit ingevuld met een overlijden binnen een week. Het EHRM liet echter wel de mogelijkheid open dat ook in andere gevallen

¹¹ In de wet of beleid is niet vastgelegd dat een voorlopige voorziening uiterlijk bij instellen beroep moet worden gevraagd. Een strikte lezing zou betekenen dat als geen voorlopige voorziening wordt gevraagd, de periode in beroep geen 'legaal' verblijf is, tenzij alsnog een voorlopige voorziening wordt gevraagd. Deze knipperlicht situatie is voor de uitvoering erg complex en (dus) foutgevoelig, en bezien moet worden of deze kan worden voorkomen.

sprake zou kunnen zijn van zeer uitzonderlijke omstandigheden.

In de uitspraak van de Grote Kamer van 13 december 2016 in de zaak *Paposhvili tegen België* geeft het EHRM invulling aan de “andere uitzonderlijke omstandigheden” die onder artikel 3 EVRM in de weg kunnen staan aan uitzetting van ernstig zieke vreemdelingen. Het EHRM overweegt dat deze “andere uitzonderlijke omstandigheden” inhouden dat *de vreemdeling lijdt aan een ernstige ziekte die een dusdanig stadium heeft bereikt dat hij door de uitzetting, bij een gebrek aan medische voorzieningen, komt te verkeren in een situatie van serieuze, snelle en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheid resulterend in een intens lijden of een significante afname van zijn levensverwachting*. Daarbij benadrukt het Hof nog immer en expliciet dat de drempel hoog moet blijven, dat de impact van de uitzetting op de gezondheidssituatie een zekere mate van speculatie in zich heeft, en dat een vreemdeling aan artikel 3 EVRM niet het recht kan ontnemen op een specifieke medische behandeling in zijn land van herkomst die niet beschikbaar is voor de rest van de bevolking. In het kader van artikel 8 EVRM moet de naast de gezondheidstoestand, de mogelijkheden tot (toegang tot) behandeling, ook de mate van afhankelijkheid van familieleden door de gezondheidstoestand worden mee gewogen in de belangenafweging.

In de uitspraak *Paposhvili* geeft het Hof in rechtsoverweging 190 expliciet aan dat ook de vraag of de behandeling in daadwerkelijk voor de vreemdeling beschikbaar is (*actually have access*), beantwoord moet worden.

Door dit arrest was de Nederlandse overheid gedwongen het beleid aan te passen. Bij de beoordeling of artikel 3 van het EVRM zich verzet tegen de uitzetting van een zieke vreemdeling, dient de IND te beoordelen of de vreemdeling valt onder de reikwijdte van de hierboven beschreven norm (lijdt aan een ziekte waarvan vaststaat dat het achterwege blijven van behandeling binnen drie maanden zou leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade). Indien de vreemdeling onder deze norm valt dient te worden beoordeeld of de noodzakelijke medische zorg in het herkomstland theoretisch aanwezig is én zo ja, ook daadwerkelijk toegankelijk. Bij twijfel dienen voor terugkeer (door de DT&V) garanties van de zorginstanties in het herkomstland te worden verkregen dat de zorg zal worden geboden.

12. HvJ-EU: C.K. e.a, 16 februari 2017, C-578/16 PPU

Ook als het systeem in de andere lidstaat geen systematische gebreken kent, moet met medische omstandigheden en de gezondheidsrisico's door de overdracht rekening worden gehouden.

De conclusie van die uitspraak is dat:

Zelfs indien niet ernstig hoeft te worden gevreesd voor systeemfouten in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, een asielzoeker slechts kan worden overgedragen in het kader van verordening nr. 604/2013 in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat die overdracht een reëel en bewezen risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van dat artikel;

de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening in omstandigheden waarin die overdracht een reëel en bewezen risico zou inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand van de betrokkene, een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van dat artikel zou vormen;

de autoriteiten van de lidstaat die moet overdragen en, in voorkomend geval, de rechterlijke instanties van die lidstaat iedere ernstige twijfel over de weerslag van de overdracht op de gezondheidstoestand van de betrokkene dienen weg te nemen door de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen opdat de overdracht kan plaatsvinden in omstandigheden waarin de gezondheidstoestand van die persoon passend en voldoende kan worden beschermd. In de hypothese waarin die voorzorgsmaatregelen, gelet op de bijzondere ernst van de aandoening van de betrokken asielzoeker, niet zouden volstaan om te verzekeren dat zijn overdracht geen reëel risico op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand zal

inhouden, moeten de autoriteiten van de betrokken lidstaat de uitvoering van de overdracht van de betrokkene opschorten zolang deze door zijn toestand niet in staat is een dergelijke overdracht te ondergaan;

de verzoekende lidstaat in voorkomend geval, wanneer hij merkt dat de gezondheidstoestand van de betrokken asielzoeker op korte termijn niet zal verbeteren of dat opschorting van de procedure gedurende lange tijd de toestand van de betrokkene achteruit zou kunnen doen gaan, ervoor kan kiezen om het verzoek zelf te behandelen door gebruik te maken van de „discretionaire bepaling” van artikel 17, lid 1, van verordening nr. 604/2013.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

Het arrest C.K. heeft geleid tot de uitspraken van de ABRvS 3 november 2017 (201605946/1/V3; ECLI:NL:RVS:2017:2986; JV 2017/251 en 201703192/1/V3; ECLI:NL:RVS:2017:2980) waarin de ABRvS oordeelt dat als een asielzoeker objectieve gegevens overlegt die de bijzondere ernst van zijn gezondheidstoestand en ook de aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen daarvoor van een overdracht aantonen, de staatssecretaris reeds bij het nemen van het overdrachtsbesluit dient te beoordelen wat het risico is dat die gevolgen zich voordoen. Over de tot dan toe gehanteerde werkwijze oordeelt de ABRvS dat dit niet in overeenstemming is met het arrest C.K., waarin het Hof de nadruk heeft gelegd op het uit artikel 27 van de Dublinverordening voortvloeiende recht op een doeltreffende voorziening in rechte tegen het overdrachtsbesluit.

VII. Dublin

13. **EHRM: M.S.S. t. België en Griekenland, 21 januari 2011, 30969/09 en HvJ-EU N.S. t. VK, 21 december 2011, C-411/10 3 en C-493/10**

Begrenzing van het interstatelijk vertrouwensbeginsel

Wanneer ernstig moet worden gevreesd dat het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat tekortschieten, waardoor asielzoekers die aan deze lidstaat worden overgedragen, er onmenselijk of vernederend worden behandeld in de zin van artikel 4 van het Handvest, is de overdracht echter in strijd met die bepaling. Deze tekortkomingen kunnen aannemelijk zijn bij een grote hoeveelheid rapporten die daarop wijzen; de bewijslast verschuift in dat geval van de vreemdeling naar de staat.

14. **HvJ-EU: Cimade, 27 september 2012, C-179/11**

Onderwerp: Opvang van Dublinclaimanten, status tot aan overdracht

In dit arrest is bepaald dat de vreemdeling die op grond van de Dublin-verordening wordt overgedragen aan een andere Dublin-lidstaat, rechtmatig verblijf en recht op opvang heeft op grond van de Opvangrichtlijn tot aan de effectieve overdracht aan die lidstaat.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

Het rechtmatige verblijf volgend uit deze jurisprudentie heeft geleid tot ABRvS 1 november 2016 ECLI:NL:RVS:2016:2992, met als conclusie dat de nationaalrechtelijke bepalingen ter voorbereiding van een vreemdelingenbewaring (artikel 50 Vw) niet kunnen worden toegepast (omdat deze zijn geënt op staandehouding van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen).

Handelingsperspectief

De wet is per 27 februari 2019 aangepast, waarbij artikel 50a is toegevoegd.

15. HvJ-EU: Ghzelbash, 7 juni 2016 C63/15, en Karim, C- 155/15

Onderwerp: Beroep op de toepassing van de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat.

Mr Ghzelbash, an Iranian national, had his asylum claim in the Netherlands rejected following the acceptance of a 'take back' request by France pursuant to Article 12(4) DRIII. After being informed of this, the applicant submitted circumstantial evidence in support of his claims that he had returned to Iran from France for over three months, and argued that the Netherlands was responsible for his application, as this was where he had lodged his first asylum claim. The Rechtbank Den Haag requested a ruling from the CJEU on whether the applicant had the right to an effective legal remedy to appeal against the application of the Chapter III criteria used to determine the responsible Member State (MS).

In line with the Opinion of Advocate General Sharpston, delivered on 17 March 2016, the Court decided that Article 4 of the Dublin III Regulation confers a right on the applicant to be informed of the criteria for determining the Member State responsible. The Court confirmed that the provision on an effective remedy in Article 27 of the Dublin III Regulation must be interpreted in a way that asylum seekers are given the opportunity to request a court to suspend the implementation of the transfer decision pending the outcome of his or her appeal. The Court considered it apparent from recital 9 that the Dublin III Regulation is not solely meant to improve the effectiveness of the Dublin system, but also to improve the protection afforded to applicants under that system. The Court argues that the Dublin III Regulation decided to involve asylum seekers in the process by obliging Member States to inform them of the criteria for determining responsibility and provide them with an opportunity to submit information relevant to the correct interpretation of those, and by conferring on the asylum seekers a right to effective remedy in respect of any transfer decision. The Court dismissed the argument that enabling an appeal against the misapplication of Chapter III would create an increase in workload by upholding its decision from *Petrosian* by stating that EU legislation did not intend that the judicial protection enjoyed by asylum seekers should be sacrificed for the benefit of expediting asylum applications.

The Court thus concluded that Article 27(1) of the Dublin III Regulation should be interpreted as meaning that an asylum seeker is entitled to plead, in an appeal against a decision to transfer him, the incorrect application of one of the criteria for determining responsibility laid down in Chapter III of the Dublin III Regulation.

C- 155/15 Karim

Mr Karim is a Syrian national who had his asylum claim in Sweden rejected after Slovenia accepted a 'take back' request pursuant to Article 13 of the Dublin III Regulation. Slovenia confirmed its willingness to process the asylum claim after being informed of additional information which indicated that Mr Karim had left the territory of the Member States for over three months, in circumstances covered by Article 19(2) of the Dublin III Regulation. The applicant appealed against the transfer decision, and the Stockholm Administrative Court of Appeal requested a preliminary ruling on the 1st of April 2015.

The Court acknowledged the fact that after the submissions of new documents indicating that Mr. Karim had left the territory for over three months, a new procedure for determining the responsible Member State had started. The Court then referred to paragraphs 30-61 of the Ghzelbash judgment and reiterated that Article 27(1), read in the light of recital 19, provides an asylum seeker with an effective remedy against a transfer decision made in respect of him, which may concern the examination of the application of that Regulation. Again, the Court's decision is in line with Advocate General Sharpston's opinion. It is noteworthy to highlight that the Court clarifies that the right to an effective remedy is not limited to systemic deficiencies in the asylum procedure or reception conditions which provide grounds for believing that the applicant would face a real risk of being subjected to inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 4 of the Charter, thereby moving away from its interpretation in *Abdullahi* concerning the Dublin II Regulation.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

Het uitgangspunt dat de vreemdeling zich niet kan beroepen op een onjuiste toepassing van de verantwoordelijkheidscriteria en zich slechts tegen de keuze van dit criterium kan opkomen met een beroep op het bestaan van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de asielprocedure en van de opvangvoorzieningen (dat het Hof in Abdullahi; C-394/12, §62 had ingenomen) is met de arresten Ghezelbash en Karim losgelaten. Voorts is in Mengesteab (C-670/16) geoordeeld dat dit eveneens geldt voor overschrijding van de claimtermijn, in Shiri (C-201/16,) ten aanzien van de overdrachtstermijnen, in A.S. (C-490/16) ten aanzien van de toepassing van artikel 13, lid 1 en in Jawo (C-163/17) ten aanzien van de vraag de overdrachtstermijn terecht is verlengd of niet.

Handelingsperspectief

Asielbeschikkingen en overdrachtsbesluiten zullen voor wat betreft de toepassing van de regels van de Dublinverordening goed gemotiveerd moeten worden.

16. HvJ-EU: MA, BT, DA, 6 juni 2013 C648/11

Onderwerp: Onbegeleide minderjarige kunnen niet worden overgedragen.,

Het EU HvJ heeft bepaald dat niet-begeleide kinderen, die geen gezinslid hebben dat zich wettig op het grondgebied van een lidstaat ophoudt, niet op basis van de Dublinverordening kunnen worden geclaimd; de „verantwoordelijke lidstaat” is de lidstaat waar deze minderjarige zich bevindt nadat hij er een asielverzoek heeft ingediend. Hoewel dit de rechten van kinderen natuurlijk voorop stelt, leidt dit ook tot secundaire migratie van (gestelde) niet-begeleide minderjarigen.

In de herziening van de Dublinverordening is een bepaling opgenomen die expliciteert dat ook niet-begeleide minderjarigen, onder bepaalde omstandigheden, kunnen worden overgedragen.

VIII. Procesrecht

17. C-48/17 en C-47/17.

Beperking van heroverweging

Als de Dublinclaim wordt geweigerd door het land bij wie de claim is gelegd, biedt het Dublinacquis de mogelijkheid aan de lidstaat die de claim legde om heroverweging van de weigering te vragen. Dit is neergelegd in het uitvoeringsbesluit uit 2004, en dit besluit is niet aangepast. Recentelijk heeft het Heroverwegingsprocedure tot 2 weken beperkt. Bij niet reageren wordt de heroverweging geacht te zijn afgewezen. Hoewel de heroverwegingsprocedure zijn *effect utile* grotendeels verliest door deze insteek, is dit te begrijpen: het Hof oordeelde al eerder dat een kerndoel van de Dublin verordening is om vlot de verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen die op de beschermingsvraag kan beslissen.

18. EHRM:De Souza Ribeiro t. Frankrijk, 13 december 2012, 22689/07

Effectief rechtsmiddelen in niet -asielzaken

Een effectief rechtsmiddel in procedures waar een beschermingsverzoek voorligt (arguable claim dat een schending van 3 EVRM aan de orde kan zijn), brengt mee dat in ieder geval de eerste gang naar de recht leidt tot het opschorten van de verwijdering van rechtswege, tot in die eerste rechtsgang is beslist. Uit deze uitspraak volgt dat ook bij een arguable claim onder artikel 8 EVRM een vreemdeling een effectief rechtsmiddel tot beschikking moet hebben. Dit rechtsmiddel is niet effectief als de rechter slechts 50 minuten heeft voor de behandeling van de zaak en de uitzetting plaatsvindt voordat de bevoegde autoriteit de mogelijkheid heeft uitzetting op te schorten. Het later alsnog verstrekken van een verblijfsvergunning doet hier niet aan af.

19. EU HvJ: Ahmedbekova, 4 oktober 2018, C-652/16, en Alheto, 25 juli 2018, C-585/16,*Nieuwe feiten en gronden in de beroepsfase*

Vrij recent zijn twee arresten gewezen die de Nederlandse praktijk kunnen raken. De volledige impact van deze uitspraken is moeilijk te overzien, en de afdeling moet zich nog uitlaten over de vraag hoe zij doorwerkt in de Nederlandse rechtspraak.

Het hof lijkt nu uit te gaan van een bestuurlijke lus, waarbij in beroep nieuw aangevoerde elementen moeten worden beoordeeld door het bestuursorgaan en daarna alsnog aan de rechter voorgelegd moeten worden. Dit kan strategisch procederen in de hand werken door pas in beroep met nieuwe gronden te komen om zo de beroepsfase – en opvanganspraken – te verlengen.

Wel kan ingeval sprake is van verzwegen asielmotieven – onder omstandigheden die met name verband houden met de goede procesorde – de situatie ontstaan dat de rechter die niet hoeft te betrekken. In welk geval een opvolgende aanvraag zal moeten worden ingediend, wil de vreemdeling het toch getoetst krijgen.

Consequenties voor de Nederlandse rechtspraak

De doorwerking in het NL rechtssysteem ligt zoals gezegd onder de rechter. Het door NL voorgestane standpunt dat nieuwe asielmotieven in de regel slechts in het kader van de indiening van een opvolgende aanvraag aan de orde kunnen komen, staat hiermee erg onder druk.

Dit standpunt is van aanzienlijk belang om procedures niet te lang te laten doorlopen. Ook dwingt het minder vanzelfsprekend gunstiger kader van opvolgende aanvragen de vreemdeling om zo goed mogelijk alle feiten naar voren te brengen.

Handelingsperspectief

Aanpassing van de procedurerichtlijn zou nodig zijn om deze uitleg aan te passen.

De commissie voegt onderstaande zaak nog toe aan het door het ministerie vervaardigde overzicht.

EHRM: Jeunesse t. Nederland, 3 oktober 2014, 12738/10

In deze zaak heeft het Hof geoordeeld dat de weigering om aan Jeunesse, een Surinaamse en moeder van drie kinderen met de Nederlandse nationaliteit, een permanente vergunning te verlenen, een schending vormde van artikel 8 EVRM.

Relevant principles

106. While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary action by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective 'respect' for family life. However, the boundaries between the State's positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation.

107. Where immigration is concerned, Article 8 cannot be considered to impose on a State a general obligation to respect a married couple's choice of country for their matrimonial residence or to authorise family reunification on its territory. Nevertheless, in a case which concerns family life as well as immigration, the extent of a State's obligations to admit to its territory relatives of persons residing there will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life would effectively be ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles in the way of the family living in the country of origin of the alien concerned and whether there are factors of immigration control (for example, a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of exclusion (see *Butt v. Norway*, cited above, § 78).

108. Another important consideration is whether family life was created at a time when the persons involved were aware that the immigration status of one of them was such that the persistence of that family life within the host State would from the outset be precarious. It is the Court's well-established case-law that, where this is the case, it is likely only to be in exceptional circumstances that the removal of the non-national family member will constitute a violation of Article 8 (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, judgment of 28 May 1985, Series A no. 94, p. 94, § 68; *Mitchell v. the United Kingdom* (dec.), no. 40447/98, 24 November 1998; *Ajayi and Others v. the United Kingdom* (dec.), no. 27663/95, 22 June 1999; *M. v. the United Kingdom* (dec.), no. 25087/06, 24 June 2008; *Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands*, cited above, § 39; *Arvelo Aponte v. the Netherlands*, cited above, §§ 57-58; and *Butt v. Norway*, cited above, § 78).

109. Where children are involved, their best interests must be taken into account (see *Tuquabo-Tekle and Others v. the Netherlands*, no. 60665/00, § 44, 1 December 2005; *mutatis mutandis*, *Popov v. France*, nos. 39472/07 and 39474/07, §§ 139-140, 19 January 2012; *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, cited above, § 135; and *X v. Latvia* [GC], no. 27853/09, § 96, ECHR 2013). On this particular point, the Court reiterates that there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests are of paramount importance (see *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, cited above, § 135, and *X v. Latvia*, cited above, § 96). Whilst alone they cannot be decisive, such interests certainly must be afforded significant weight. Accordingly, national decision-making bodies should, in principle, advert to and assess evidence in respect of the practicality, feasibility and proportionality of any removal of a non-national parent in order to give effective protection and sufficient weight to the best interests of the children directly affected by it.


















En:

116. The Court considers that a second important feature of the instant case is the fact that the applicant has been in the Netherlands for more than sixteen years and that she has no criminal record. Although she failed to comply with the obligation to leave the Netherlands, her presence was nevertheless tolerated for a considerable period of time by the Netherlands authorities, while she repeatedly submitted residence requests and awaited the outcome of appeals. The tolerance of her presence for such a lengthy period of time, during which for a large part it was open to the authorities to remove her, in effect enabled the applicant to establish and develop strong family, social and cultural ties in the Netherlands. The applicant's address, where she has been living for the last fifteen years, has always been known to the Netherlands authorities.

Bijlage F: Compacte presentatie van de twintig dossieronderzoeken

Leeswijzer

De tijdsbalk geeft d.m.v. kleuren weer wanneer het gezin verwijderbaar is. Boven de tijdsbalk zijn de acties en procedures van de IND te zien en onder de tijdsbalk zijn de acties en processen van de DT&V te zien. Het kleurgebruik boven en onder de tijdsbalk geven aan dat het gaat om een volgende procedure. Er bestaat geen verband tussen de kleuren boven en de kleuren onder de tijdsbalk.

	Aanvraag procedure / indienen bezwaar / indienen (hoger) beroep		Aanvraag Laissez Passer (LP)
	Inwilliging / geground / ontvankelijk verklaard		Instroom case load DT&V
	Afwijzing / ongegrond / niet ontvankelijk		Uitstroom case load DT&V
	Uitspraak rechtbank		Advies
	Uitspraak afdeling bestuursrechtspraak Raad van State		Periode rechtmatig verblijf
	Onderzoek		Periode niet verwijderbaar op beleidsmatige gronden B1/10.6.4(oud) resp. A3/7.7 Vc
	Vertrekgesprek		Periode verwijderbaar, maar conform interne afspraak wordt niet tot uitzetting overgegaan (gentlemen's agreement)
	Contact overheid van ander land		Periode verwijderbaar
	Plaatsing in gezinslocatie (GLO)		

Bijlage G: Literatuuroverzicht

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2013). *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag, Nederland
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2013). *Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken*. Den Haag, Nederland
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2015). *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*. Den Haag, Nederland
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen. Onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*. Den Haag, Nederland
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2017). *Pieken en dalen*. Den Haag, Nederland.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. (2018). *Verslag vooronderzoek bed, bad, brood*. Den Haag, Nederland
- Algemene Rekenkamer. (2018). *Asielstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld*. Den Haag, Nederland
- Alphen, B. van, Molleman, T., Leerkes, A., & Hoek, J. van (2013). *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring (WODC-rapport)*, Den Haag, Nederland: Boom Lemma
- Amnesty International. (2017). *Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek*. Amsterdam, Nederland
- Arnoldus, P., & Dijk, F. van (2017). De versnelling van de vreemdelingenrechtspraak en de grenzen daaraan. *TREMA*, (1), p. 17-24
- Böcker, A., Terlouw, A., Broek, J. van der, Grütters, C., Nijmeijer, A., & Oers, R. van (2013). *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief (WODC-rapport)*. Deventer, Nederland: Kluwer
- Böcker, A., Grütters, C., Laemers, M., Strik, M., Terlouw, A., & Zwaan, K. (2014). *Evaluatie van de herziene asielprocedure (WODC-rapport)*. Nijmegen, Nederland: Radboud Universiteit – Onderzoekcentrum voor Staat en Recht
- Boersema, E., Sportel, I., Smit, M., & Leerkes, A. (2015). *'Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel'. Evaluatie van de pilot Activeren bewoners van gezinslocaties*. Den Haag, Nederland: WODC
- Brouwer, P., Cleton, L., & Cnossen, M. (2017). *Terugkeer van afgewezen asielzoekers: beleid en praktijk in Nederland*. Rijswijk, Nederland: Europees Migratienetwerk
- Bryant, R., Edwards, B., Creamer, M., O'Donnell, M., Forbes, D., Felmingham, K., Silove, D., Steel, Z., Nickerson, A., McFarlane, A., Van Hooff, M., & Hadzi-Pavlovic, D. (2018). The effect of post-traumatic stress disorder on refugees' parenting and their children's mental health: a cohort study. *Lancet Public Health*, 3 (5), p. 249-258
- Commissie Integraal Toezicht Terugkeer. (2014). *Jaarverslag 2013*. Den Haag, Nederland
- Dekker, R., & Scholten, P.W.A. (2015). *Tsunami of Tragedie? Media-aandacht en Beeldvorming rond het Vreemdelingenbeleid (WODC-rapport)*. Rotterdam, Nederland: Erasmus Universiteit Rotterdam – Faculteit der Sociale Wetenschappen

- Ee, E. van (2014). *A new generation: how refugee trauma affects parenting and child development*. Amsterdam, Nederland: Boom uitgevers
- Engbersen, G., & Jennissen, R. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (Brief nr. 4), Den Haag, Nederland: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Erucar, S., Maltby, J., & Vostanis P. (2018). Mental health problems of Syrian refugee children: the role of parental factors. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 27 (4), p. 401-409
- Europees Migratienetwerk. (2017). *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards*. Brussel, België: European Migration Network
- Europees Migratienetwerk. (2019). *Ad-Hoc Query on 2019.49 Processing times first instance asylum cases*. Brussel, België: European Migration Network
- Goosen, S. (2014). *A safe and healthy future? Epidemiological studies on the health of asylum seekers and refugees in the Netherlands*. Utrecht, Nederland
- Grütters, C. (2016). Feit en fictie in het vluchtelingendebat. *Christen Democratische Verkenningen*, (1), p.36-48
- Grütters, C. (2019). De zitting in de zaak Howick en Lili. Kunstgrepen van de Vreemdelingenkamer van de Raad van State. *Nederlands Juristenblad*, 5, p. 334-337
- Heijden, P. van der, Cruyff, M., & Gils, G. van (2015). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013 (WODC-rapport)*. Utrecht, Nederland: Universiteit Utrecht – Faculteit Sociale en Gedragswetenschappen
- Heijer, M. den (2019). Wie is vluchteling? *NTM-NJCM Bulletin*, 44 (1), p. 3-16
- Heslehurst, N., Brown, H., Pemu, A., Coleman, H., & Rankin, J. (2018). Perinatal health outcomes and care among asylum seekers and refugees: a systematic review of systematic reviews, *BMC Medicine*, 16 (1)
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2018). *Gedwongen vertrek in beeld. Een nadere beschouwing van het gedwongen vertrek uit Nederland van vreemdelingen zonder verblijfsrecht*. Den Haag, Nederland
- Internationale Organisatie voor Migratie. (2018). *Family Matters. A Study into the Factors Hampering Voluntary Return of Migrants Residing at Family Locations*. Genève, Zwitserland
- Kinderombudsman. 2016. *Wachten op je toekomst*. Den Haag, Nederland
- Klaver, J., Telli, S., & Witvliet, M. (2015). *Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren (WODC-rapport)*. Amsterdam, Nederland: Regioplan beleidsonderzoek
- Koser, K., & Kuschminder, K. (2015). *Comparative Research on the Assisted Voluntary Return and Reintegration of Migrants*. Genève, Zwitserland: Internationale Organisatie voor Migratie
- Kox, M., & Leerkes, A. (2013). Met de schrik vrij? Een exploratief onderzoek naar de afschrikwekkende werking van vreemdelingendetentie. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 3 (1), p. 47-70
- Kromhout, M., Kloppenburg, R., & Doorn, L. van (2015). Kinderen buiten beeld. De leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen in Nederland. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 24 (1), p. 4-23

- Leerkes, A., Galloway, M., & Kromhout, M. (2010). *Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten*. Den Haag, Nederland: WODC
- Leerkes, A., Boersema, E., & Chotkowski, M. (2014). *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland*. Den Haag, Nederland: WODC
- Leerkes, A., Boersema, E., Os, R., Galloway, A., & London, M. van (2014). *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*. Den Haag, Nederland: WODC
- Leerkes, A., & Kox, M. (2017). Pressured into a Preference to Leave? A Study on the “Specific” Deterrent Effects and Perceived Legitimacy of Immigration Detention, *Law & Society Review*, 51 (4), p. 895-929
- Leerkes, A., Os, R. van, & Boersema, E. (2017). What drives ‘soft deportation’? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands. *Population, Space and Place*, 23 (8), p. 1–11
- Leloup, M. (2019). The principle of the best interests of the child in the expulsion case law of the European Court of Human Rights: Procedural rationality as a remedy for inconsistency. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 37 (1), p. 50-68
- Leun, J. van der, & Bouter, H. (2015). Gimme shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13 (2), p. 135-155
- Maliepaard, M., Meer, M. van der, Noyon, S., & Schans, D. (2018). *Migratiekaart 2017*, Den Haag, Nederland: WODC
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019). *A renewed European agenda on migration*. Den Haag, Nederland
- Nationale Ombudsman. (2015). *Onderzoek naar uitzettingsvluchten*. Den Haag, Nederland
- Parkins-de Vin, M., & Hanrath, M. (2016). Het kinderpardon. *Graag nog even bespreken: liber amicorum aangeboden op 16 november 2016 aan Staatsraad Mr. H.G. Lubberdink ter gelegenheid van zijn terugreden als voorzitter van de Vreemdelingenkamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*, p. 263-271
- Rafi, S. (2016). Strategisch procederen over invulling rechterlijk onderzoek. *Graag nog even bespreken: liber amicorum aangeboden op 16 november 2016 aan Staatsraad Mr. H.G. Lubberdink ter gelegenheid van zijn terugreden als voorzitter van de Vreemdelingenkamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*, p. 187-196
- Rodrigues, P. (2014). Mogen minderjarige vreemdelingen de dupe worden van het gedrag van hun ouders? *Vijftig. Juridische opstellen voor een Leidse nachtwacht*, p. 281-287
- Rodrigues, P. (2016). Misbruik van migratierecht. *Graag nog even bespreken: liber amicorum aangeboden op 16 november 2016 aan Staatsraad Mr. H.G. Lubberdink ter gelegenheid van zijn terugreden als voorzitter van de Vreemdelingenkamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*, p. 273-280.
- San, M. van (2016). *Shared Concerns, inadequate Cooperation. Diaspora organisations, the Dutch authorities and migration practices* (WODC-rapport). Rotterdam, Nederland: Erasmus University Rotterdam – Risbo Research – Training - Consultancy
- Scherder, E., Os, C. van, & Zijlstra, E. (2018). *Schaderisico bij uitzetting langdurig verblijvende kinderen*. Amsterdam/ Groningen, Nederland.

- Silvis, J. (2016). Ongelukkig slot van uitputtingsslag rond schorsende werking? *Graag nog even bespreken: liber amicorum aangeboden op 16 november 2016 aan Staatsraad Mr. H.G. Lubberdink ter gelegenheid van zijn terugtreden als voorzitter van de Vreemdelingenkamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*, p. 213-22
- Solid Road. (2018). *Hulp bij terugkeer naar Armenië. Een verkennend onderzoek naar factoren die van invloed zijn op vertrekplichtige Armeense gezinnen om al dan niet voor vrijwillige terugkeer te kiezen*. Tilburg/Nijmegen, Nederland
- Strand, A., Nepstad-Bendixsen, S., Paasche, E., & Aalen, L. (2016). *Programmes for assisted return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia and Kosovo: A comparative evaluation of effectiveness and outcomes*. Bergen, Noorwegen: Chr. Michelsen Institute
- Werkgroep Kind in azc. (2014). *'Het is hier in één woord gewoon... stom!'. Onderzoek naar het welzijn en perspectief van kinderen en jongeren in gezinslocaties*.
- Winter, H., Bex-Reimert, V., Geertsema, B., & Krol, E. (2018). *Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer (WODC-rapport)*. Groningen, Nederland: Pro Facto
- Wörmann, H. (2016). *Vrijwillige terugkeer. Informatievoorziening aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen*. Rijswijk, Nederland: Europees Migratienetwerk
- Zevulun, D. (2017). *Repatriation and the best interests of the child: The rearing environment and wellbeing of migrant children after return to Kosovo and Albania*. Groningen, Nederland: Rijksuniversiteit Groningen

Bijlage H: Overzicht formele gesprekken

1. Adviescommissie Vreemdelingenzaken: dhr. mr. J.N.M. Richelle , dhr. mr. W.N. Mannens en dhr. drs. A.C. Vergeer
2. Advocatuur: mw. mr. P. Scholtes, dhr. drs. L. Korsten, mw. mr. S. Wierink, dhr. mr. A.W. Eikelboom en mw. mr. S. Thelosen
3. Amnesty International Nederland: dhr. drs. E. Nazarski
4. Centraal Orgaan opvang asielzoekers: dhr. dr. M. Schoenmaker en mw. drs. J.H. Helder
5. Commissie Meijers: mw. dr. E. Hilbrink en dhr. mr. T. van Os van den Abeelen
6. Dienst Terugkeer en Vertrek: mw. ir. J.G. Robberse en dhr. H. Faber
7. Immigratie en Naturalisatie Dienst: mw. A. van Berckel en mw. N. Wolters
8. Inspectie Justitie en Veiligheid: dhr. mr. J.G. Bos en dhr. mr. E. Riks
9. Internationale Organisatie voor Migratie: mw. drs. E. Koornstra en dhr. ir. P.J.B. Maas
10. Kinderombudsman: mw. prof. dr. mr. M.E. Kalverboer en mw. R. Verheul MSc
11. Ministerie van Justitie en Veiligheid; Directoraat-Generaal Migratie: mw. A.G. van Dijk, dhr. C. Riezebos en mw. I. Uitermark
12. Ministerie van Justitie en Veiligheid; Plv. secretaris-generaal: dhr. R.J. Barendse
13. Nationale Politie: dhr. P. van Musscher en dhr. C. Man
14. Nidos: dhr. G.F.M. Verstegen en mw. E. Faber
15. Raad van State: mw. mr. H. Troostwijk en dhr. mr. D.A. Verburg
16. Rechtspraak: dhr. drs. P. Arnoldus, mw. mr. J.C. Boeree, dhr. P. Banda, dhr. mr J.F.M.J. Bouwman, dhr. mr. M.P. de Valk, mw. mr. R.M. Driessen en mw. J.W.M. van Niel
17. VluchtelingenWerk Nederland: dhr. G. van Dormolen, dhr. S. Schaap en mw. L. Reesink
18. Vereniging van Nederlandse Gemeenten: dhr. R. Groot Wassink, mw. J. Maasland en mw. L.A.M. Kompier
19. Wetenschap: mw. prof. A. Terlouw, dhr. prof. A. Leerkes, dhr. prof. P.R. Rodrigues, dhr. prof. T. Spijkerboer en dhr. dr. C. Grütters

Bijlage I: Overzicht tot dusverre door het ministerie van Justitie en Veiligheid getroffen maatregelen

Overzicht van de door het ministerie getroffen maatregelen inzake langdurig verblijvende vreemdelingen (opgesteld door het ministerie van JenV, DG Migratie)

Het voorkomen van (langdurig) illegaal verblijf is, zeker wanneer je hier in ruime zin naar kijkt, überhaupt één van de basisredenen voor het voeren van een toelatings- en terugkeerbeleid. In die zin zou elke versterking van het toelatings- en terugkeerbeleid kunnen worden gezien als hieraan dienend. Om de beantwoording iets meer in te kaderen is ervoor gekozen onderstaand overzicht te beperken tot een 4-tal type maatregelen. Daar waar in de wets- of beleidshistorie een duidelijk beschrijving te vinden was, is dat achter de betreffende bullet opgenomen.

Maatregelen om te komen tot een efficiëntere asielprocedure

- Vreemdelingenwet 2000 (inwerkingtreding 1 april 2001)
[Uit de nota naar aanleiding van het verslag van de wet:] *“Het doel van de nieuwe Vreemdelingenwet is de asielprocedure te versnellen door het aantal schakels in de bestaande procedure te verminderen en het aantal statussen te reduceren. Op basis van onderzoek [...] is gekozen voor een zogeheten volgtijdelijk statusstelsel. De belangrijkste reden om te kiezen voor dit stelsel is het voorkomen dat kan worden doorgeprocedeerd van de ene naar de andere status. [...] Het wetsvoorstel kan worden beoordeeld aan de hand van drie criteria, die de kern vormen voor het bereiken van de doelstellingen uit het regeerakkoord:*
 - *Wettelijke waarborgen voor de kwaliteit van de asielbeslissing.*
 - *Het voorkomen van procedures.*
 - *Het bevorderen van vertrek van degenen die niet in Nederland mogen blijven.”*

- PIVA (Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure, inwerkingtreding 1 juli 2010)
In de brief aan de Kamer van 24 juni 2008 is aangegeven dat de doelstellingen van de verbeterde asielprocedure waren:
 1. *een snellere en zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen;*
 2. *het realiseren van een afname van het aantal herhaalde aanvragen;*
 3. *het zoveel voorkomen dat (ex)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terecht komen en;*
 4. *het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid.*

- PST (Programma Stroomlijning Toelatingsprocedure)
 1. *Meetoetsen van humanitair-reguliere gronden bij afwijzing van de eerste asielaanvraag;*
 2. *meetoetsen van (andere) humanitaire gronden bij afwijzing van een humanitair-reguliere aanvraag;*
 3. *versnelde afdoening van tweede en volgende asielaanvragen en humanitair-reguliere aanvragen (schriftelijke aanmelding en eendagstoets).*

- Sporenbeleid (incl de mogelijkheid Dublinclaimanten toch in spoor 2 af te doen)

Maatregelen om te komen tot een effectievere asielprocedure (inclusief tegengaan stapelen)

- VW 2000

In de memorie van Toelichting van het wetsvoorstel staat onder meer: *“Met betrekking tot asiel bepaalt het regeerakkoord dat de procedure dusdanig moet worden gewijzigd dat de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan door betere en snellere procedures wordt beperkt. Hoe korter de procedure is, hoe korter de onzekerheid voor de asielzoeker is, hoe korter de opvang duurt en hoe eerder, in het geval de verblijfsvergunning wordt verleend, de asielzoeker kan deelnemen aan de Nederlandse maatschappij. In het geval de aanvraag niet wordt ingewilligd bestaat voor de vreemdeling sneller duidelijkheid omtrent het feit dat hij niet in Nederland mag blijven.*

De verkorting van de procedure wordt met het huidige voorstel op verschillende manieren bereikt. In de eerste plaats wordt het aantal mogelijkheden tot opeenvolgende procedures verminderd doordat het niet inwilligen van de beschikking van rechtswege leidt tot beëindiging van de opvang en tot een titel om betrokkene te kunnen uitzetten indien deze Nederland niet uit eigen beweging verlaat (artikel 43, eerste lid onder b en c). Tevens kan betrokkene ter beëindiging van de opvang uit zijn woning of uit een opvangvoorziening worden gezet (artikel 43, eerste lid onder e).

Onder de huidige Vreemdelingenwet kan tegen de besluiten die noodzakelijk zijn om te kunnen komen tot uitzetting, beëindiging van de opvang en uit huiszetting afzonderlijk worden geprocedeerd. In de nieuwe Vreemdelingenwet zijn dit van rechtswege intredende rechtsgevolgen van het niet inwilligen van de aanvraag. Het systeem waarin van rechtswege bepaalde gevolgen intreden beoogt het aantal zelfstandige procedures te verminderen door in één procedure alle gevolgen aan de rechter ter beoordeling voor te leggen.

Voorts wordt het systeem van verblijfsvergunningen wezenlijk vereenvoudigd.”

- PIVA

Zie eerder

- PST

Zie eerder

- Verbetering beoordeling lhbti en bekeerlingen

Brief van 13 november 2018. (In feite zou elke beleidsaanpassing die gericht is op een zorgvuldiger besluitvorming en daarmee meer draagvlak en acceptatie van asielbesluiten hieronder gerekend kunnen worden.)

Maatregelen om illegaal verblijf te ontmoedigen

- Het koppelingsbeginsel (inmiddels deels neergelegd in artikel 10 Vw 2000)

Uit de nota naar aanleiding van het verslag bij de zogeheten koppelingswet, 1996: *“De aanleiding van het wetsvoorstel vormen de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht, hierna: de commissie Zeevalking. Een van de centrale aanbevelingen van de commissie Zeevalking luidde dat «illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in beginsel van het gebruik van collectieve voorzieningen moeten worden uitgesloten, teneinde illegaal verblijf tegen te gaan». Daarbij ging het erom wegen te vinden die het mogelijk maken het binnenlands vreemdelingentoezicht zodanig te ontlasten, dat dit beter uitvoerbaar wordt. Consistentie in het overheidsbeleid brengt met zich mee dat het streven naar bestrijding van illegaal verblijf niet wordt doorkruist door een specifiek voorzieningenbeleid.”*

- De Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav) en toezicht daarop
- Ongewenstverklaring/zwaar inreisverbod en de strafbaarstelling van verblijf in strijd daarmee.

Maatregelen om (spoedig) vertrek te bevorderen

- REAN (en andere terugkeer- en herintegratieregelingen)
- De oprichting van de DT&V als eigenstandige organisatie
- Inrichting van de VBL
- Inzet op medewerking aan terugkeer door herkomstlanden
- Vliegtuigtrapprocedure om frustratie door herhaalde aanvragen te voorkomen.

Dit rapport is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

T 0800 646 39 51 (ma t/m vrij 9.00 – 21.00 uur)

Mei 2019 | 121551