

Vergaderjaar 2018–2019

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2470

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2019

Aanleiding

Bijgaand ontvangt u het onderzoek «*Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen. Analyse van een beleidslogica*»¹, dat door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is uitbesteed aan DSP-groep. Doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in de doelen en in de uitvoering van maatregelen die zijn genomen door de Nederlandse overheid met betrekking tot de komst en het vertrek van asielzoekers afkomstig uit veilige landen. Het onderzoek heeft zich daarbij gericht op de beleidslogica achter de maatregelen, waarbij het gaat om de vraag of het aannemelijk is dat de beleidsmaatregel effect heeft. Er is geen proces- en effectevaluatie uitgevoerd.

Wanneer het in dit onderzoek gaat om asielzoekers uit veilige landen, betreft het personen die afkomstig zijn uit een land dat staat op de lijst van veilige landen van herkomst. Hierop staan alle Lidstaten van de Europese Unie en 32 andere herkomstlanden.² Op basis van uitgebreide criteria is getoetst of een land op deze lijst kan worden geplaatst. In veilige landen is over het algemeen geen sprake van vervolging, foltering en onmenselijke behandeling. Hierbij is het van belang te noemen dat asielzoekers uit veilige landen daarom zelden in aanmerking komen voor toelating. In 2015 en zeker in 2016 kende Nederland een hoge instroom van asielzoekers uit veilige landen, hierbij gaat het in het bijzonder om asielzoekers afkomstig uit de Westelijke Balkan en om asielzoekers uit Marokko en Algerije. In 2016 was liefst 42% van de asielzoekers in Nederland afkomstig uit een veilig land. In 2017 is dit percentage gedaald tot 25%. In deze brief geef ik een reactie op de resultaten uit het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Voorschrift Vreemdelingen, bijlage 13, artikel 3.37f. In mijn brief van 7 december 2018 (Kamerstuk 19 637, nr. 2448) heb ik u geïnformeerd dat de aanwijzing van Togo als veilig land van herkomst is opgeschort.

onderzoek. Voordat ik inga op de bevindingen en conclusies, ga ik eerst in op de maatregelen die zijn geïntroduceerd om de komst van asielzoekers uit veilige landen af te remmen.

Goed hier is te melden dat dit onderzoek niet heeft plaatsgevonden in een vacuüm. Recentelijk bracht het Adviescollege voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een advies uit over de motieven van personen afkomstig uit veilige landen om in Nederland een asielaanvraag in te dienen. De ACVZ liet zien dat de motieven voor personen uit veilige landen om te vertrekken uit hun land en een asielaanvraag in Nederland in te dienen zeer divers zijn. Hierover heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd.³

De ingezette maatregelen en het doel van de maatregelen

Dit onderzoek kent als startpunt de Kamerbrief van 17 november 2016 waarin in totaal zes maatregelen zijn opgesomd.⁴ Een deel van deze maatregelen was overigens al ingevoerd voor 2016, maar de onderzoekers kozen voor dit startpunt omdat in deze brief alle maatregelen zijn gebundeld. De onderzoekers stellen dat deze maatregelen tot doel hebben om de instroom van asielzoekers uit veilige landen te beperken, hun asielaanvragen sneller te behandelen, sneller vertrek uit Nederland te realiseren en tot slot om de overlast voor de Nederlandse samenleving te beperken. De onderzoekers concluderen dat om deze vier doelen te bereiken onderstaande zes maatregelen zijn ingevoerd:

1. *Snellere asielprocedures*
 - a) versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen;
 - b) asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) behandeld;
 - c) gesprek aangaan met de advocatuur en afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers.
2. *Snellere Dublin-procedure.*

Asielzoekers uit veilige landen met een Dublinindicatie worden op grond van de Dublinverordening zo snel mogelijk overgedragen aan het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.
3. *Kortere opvang*
 - a) de opvangvoorzieningen voor de Dublinclaimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht;
 - b) na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd;
 - c) na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen.
4. *Sneller in vreemdelingenbewaring.*

Binnen de daarvoor geldende juridische kaders wordt gekeken of het instrument vreemdelingenbewaring vaker kan worden toegepast.
5. *Minder terugkeerondersteuning.*

Vreemdelingen uit landen in de ring rond de Europese Unie – waaronder Marokko en Algerije – werden uitgesloten van aanvullende herintegratieondersteuning en de ondersteuningsbijdrage van € 200 die onderdeel uitmaakt van het REAN-programma. Ze kwamen alleen nog in aanmerking voor een vliegticket. Migranten uit een land dat visumvrije toegang heeft tot Nederland, konden geen gebruik

³ Brief van 26 juni 2018, Kamerstuk 19 637, nr. 2413, Kabinetsreactie op ACVZ-rapport «Op zoek naar veilige(r) landen».

⁴ Brief van 17 december 2016, Kamerstuk 19 637, nr. 2257, Maatregelen t.a.v. asielzoekers uit veilige landen van herkomst.

meer maken van het REAN-programma en enkel nog vertrekken via de DT&V.

6. *Gecoördineerde integrale lokale aanpak.*

Concrete samenwerking tussen de partners in de strafrechtketen, de migratieketen en het lokaal bestuur in de vorm van informatie-uitwisseling en een integraal onderbouwd plan van aanpak.

Uitvoering van de maatregelen

De onderzoekers concluderen dat een aantal maatregelen, meer in het bijzonder de maatregelen 3a en 4, niet zijn uitgevoerd omdat dit op grond van Europese en Nederlandse regelgeving niet mogelijk is. Over maatregel 3b is het goed om op te merken dat deze maatregel wel was ingevoerd, maar recentelijk als gevolg van Europese jurisprudentie moest worden teruggedraaid. Ook blijkt volgens de onderzoekers dat maatregelen die wel zijn ingezet in de praktijk anders hebben uitgepakt. Een goed voorbeeld is de inzet die plaatsvond op het sneller laten verlopen van de Dublinprocedure. Zichtbaar is volgens de onderzoekers dat Nederland sneller bij de betreffende lidstaat een verzoek tot terug- of overname heeft ingediend. In de praktijk blijkt echter dat de tijdswinst beperkt is, omdat asielzoekers niet meewerken aan overdracht op grond van Dublin en – in mindere mate – omdat een aantal lidstaten niet of slecht meewerkt aan de terug- of overname van asielzoekers. De onderzoekers merken over de invoering van het inreisverbod op dat dit vreemdelingen niet weerhoudt om Nederland of Europa weer binnen te reizen. Ik merk hierbij op dat een inreisverbod legale inreis in Europa onmogelijk maakt en daarom wel degelijk een belemmerend effect kan optreden van deze maatregel.

De onderzoekers concluderen dat het volgens de beleidslogica aanneemelijk is dat maatregel 5, minder terugkeerondersteuning, heeft geleid tot minder aantoonbaar vertrek. Het is volgens de onderzoekers onduidelijk of deze vreemdelingen zich nog in Nederland bevinden. Ik sluit mij niet bij deze conclusie aan. Het feit dat asielzoekers uit veilige landen vaker zelfstandig en zonder toezicht uit de opvang vertrekken, kan ook voortkomen uit andere verklaringen, bijvoorbeeld uit de veranderde samenstelling van de groep asielzoekers en door het onthouden van opvang (maatregel 3b).

Relatie tussen de zes maatregelen en de vier doelen

Het eerste doel is behaald: het absolute (en ook het relatieve) aantal asielzoekers afkomstig uit veilige landen is sterk gedaald. De onderzoekers concluderen echter dat zij op basis van hun analyse deze afname «slechts in beperkte mate toeschrijven» aan de invoering van de maatregelen. De onderzoekers stellen dat de instroom van asielzoekers uit deze landen ook wordt bepaald door factoren waarop deze maatregelen geen betrekking hebben. Denk hierbij aan de bijzondere omstandigheid dat in het najaar 2015 de toegang tot Europa openlag en ook personen uit veilige landen gebruik konden maken van de Balkanroute. Het aantal asielzoekers afkomstig uit de Westelijke Balkan nam sterk af in 2016. Dit gold overigens niet voor het aantal asielzoekers uit Marokko en Algerije.

De onderzoekers noemen ten aanzien van het tweede doel – een snellere afhandeling van de asielvragen – dat aanneemelijk is dat de maatregelen het gewenste effect hebben gehad. De onderzoekers constateren dat de doorlooptijden van asielzoekers uit veilige landen korter zijn dan die van Dublinclaimanten en asielzoekers die de algemene asielprocedure hebben doorlopen.

Het derde doel is het sneller realiseren van het komen tot een vertrekprocedure. Ook van dit doel constateren de onderzoekers dat het aannemelijk is dat dit is behaald op basis van de beleidslogica. De onderzoekers hebben bevestigd dat wanneer de asielaanvraag sneller is afgehandeld asielzoekers uit veilige landen sneller kunnen werken aan vertrek.

Over de vraag of de maatregelen die zijn ingevoerd ertoe hebben geleid dat de overlast voor de Nederlandse samenleving is beperkt, doen de onderzoekers geen uitspraak.

Vergelijking met België, Duitsland en Oostenrijk

Interessant is de vergelijking die de onderzoekers trekken met drie andere bestemmingslanden met een enigszins vergelijkbare instroom: België, Duitsland en Oostenrijk. De onderzoekers geven aan dat in vergelijking met deze drie landen Nederland de meeste maatregelen heeft ingevoerd specifiek gericht op asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Ook staan er op de lijsten van veilige landen die België, Duitsland en Oostenrijk hanteren geen landen die Nederland niet op de lijst heeft geplaatst. De onderzoekers zien slechts één beleidsmaatregel die wel in België en Duitsland is toegepast, maar niet in Nederland: het verkorten van beroepstermijnen. Het is goed hierbij op te merken dat de Nederlandse regelgeving al voorzorg in korte beroepstermijnen voor dit soort zaken en dat, hoewel de beroepstermijnen in Duitsland en België zijn verkort, deze nog wel langer (België) of exact even lang (Duitsland) zijn als in Nederland. De onderzoekers noemen wel dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen deze vier landen in de instroom. Zij geven hiervoor geen verklaring.

Herkenbaarheid van de resultaten

De onderzoekers hebben voor alle maatregelen die zijn ingevoerd een beleidslogica opgesteld. Deze exercitie liet de context zien, het veronderstelde mechanisme en het uiteindelijke doel van alle ingevoerde maatregelen.

Ik stel vast dat het aantal asielzoekers afkomstig uit veilige landen zowel in absolute als in relatieve zin is teruggelopen sinds 2016. Niet is vast te stellen in welke mate deze daling is te relateren aan het gevoerde beleid en in welke mate de daling samenhangt met de algemene daling van het aantal asielzoekers. Asielzoekers afkomstig uit deze landen blijven wel een punt van zorg. Het onderzoek betreft een beleidsinventarisatie en heeft niet de intentie beleidsadviezen te geven. De onderzoekers hebben in dit onderzoek derhalve geen nieuwe handelingsperspectieven geboden. Nuttig is de vergelijking die de onderzoekers maken met drie vergelijkbare bestemmingslanden. Deze vergelijking geeft geen aanleiding te veronderstellen dat aanvullend beleid de instroom van asielzoekers uit veilige landen verder zal doen afnemen.

In het tijdvak waarop de onderzoekers zich richten, laten de onderzoekers zien dat de doorlooptijden bij de behandeling van asielverzoeken van asielzoekers afkomstig uit veilige landen zijn afgenomen. Dat zij minder lang verblijven op de COA-locaties is een door het kabinet gewenste ontwikkeling.⁵ De constatering van de onderzoekers dat er sprake is van een toenemende groep van asielzoekers die rondreist in Europa en in verschillende landen asiel vraagt, heeft mijn aandacht. Nederland steunt meerdere maatregelen in de herziening van het GEAS die als doel hebben

⁵ De scope van het onderzoek betreft de ontwikkelingen tot de eerste helft van 2018 en neemt onder andere de gevolgen van recente ontwikkelingen in Europese jurisprudentie niet mee.

secundaire migratiestromen binnen Europa te voorkomen, zoals snellere Dublinprocedures en langere bewaartermijnen in Eurodac.

De onderzoekers hebben opgemerkt dat het aantoonbaar vertrek is gedaald. Hiervoor kunnen meerdere oorzaken zijn. Ten eerste kiezen veel vreemdelingen er na afwijzing voor om Nederland niet zelfstandig te verlaten. Gedwongen vertrek is ten aanzien van bepaalde landen lastig te realiseren. Zo is het mogelijk dat asielzoekers afkomstig zijn uit herkomstlanden die minder goed meewerken aan gedwongen vertrek. Dit geldt bijvoorbeeld voor asielzoekers afkomstig uit Algerije. Daarnaast hebben de juridische beperkingen aan het bewaringsinstrumentarium tot gevolg dat vreemdelingen niet altijd beschikbaar gehouden kunnen worden voor hun gedwongen terugkeer. Om zelfstandig vertrek te bevorderen via het REAN-programma (Return and Emigration Assistance from the Netherlands), zijn in 2018 enkele aanvullende maatregelen genomen, zoals een beperkte ondersteuningsbijdrage voor migranten uit de ring rond Europa.⁶

Voor de aanpak van de problematiek van overlastgevende asielzoekers uit (onder meer) veilige landen van herkomst verwijs ik graag naar de brief die ik naar uw Kamer stuurde op 8 november jl.⁷

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

⁶ Brief van 8 juni 2018, Kamerstuk 29 344, nr. 134

⁷ Brief van 15 november 2018, Kamerstukken 19 637 en 33 042, nr. 2391.