

Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.2

Toegang, toelating en opvang van vreemdelingen

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 13 september 2018

Inhoud

Lijst met tabellen	4
Lijst met figuren en grafieken	5
Management summary.....	6
Inleiding.....	11
Hoofdstuk 1. De inhoud en de grenzen van de beleidsdoorlichting.....	13
1.1 Actoren actief in de migratieketen en hoe zij samenwerken	13
1.2 Welke migranten kwamen naar Nederland in de periode 2013-2016?	16
Asielzoekers	16
Reguliere migranten	19
1.3 De vier doelen van begrotingsartikel 37.2	19
1.4 Ketenkosten	20
1.5 De opzet van de beleidsdoorlichting	21
Hoofdstuk 2. Doel 1: Effectieve & efficiënte behandeling asielverzoeken.....	24
2.1 Toelichting op de doelstellingen van het Nederlandse asielbeleid	24
Het doel van het Nederlandse asielbeleid	28
Overige programma's en beleidstrajecten	32
2.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur behandeling van asielverzoeken	34
2.3 Indicatoren doel 1: Effectieve & efficiënte behandeling van asielverzoeken.....	37
2.4 Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de behandeling van asielverzoeken	44
Hoofdstuk 3. Doel 2: Effectieve & efficiënte opvang van vreemdelingen.....	46
3.1 Doelstelling bij het opvangen van vreemdelingen door het COA.....	46
3.1.1 De stichting Nidos	51
3.1.2 Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)	53
3.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur opvang van asielzoekers.....	55
3.3 Beschikbare indicatoren doel 2: Effectieve & efficiënte opvang van asielzoekers.....	58
3.4 Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de opvang van asielzoekers.....	64
Hoofdstuk 4. Doel 3: Effectieve & efficiënte behandeling van reguliere aanvragen.....	66
4.1 Toelichting op de doelstelling van het beleid bij reguliere migratie	66
De verschillende groepen reguliere migranten	67
Doelen van de wet Modern Migratiebeleid.....	68
4.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur over behandeling van reguliere aanvragen.....	71

4.3	Indicatoren doel 3: Effectieve & efficiënte behandeling van reguliere aanvragen	75
4.4	Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de behandeling van reguliere aanvragen	80
	Hoofdstuk 5. Doel 4: Effectieve en efficiënte behandeling van naturalisatieverzoeken.....	82
5.1	Toelichting op de doelstelling bij het beleid bij naturalisatie	82
5.2	Stand van zaken wetenschappelijke literatuur naturalisatieverzoeken	84
5.3	Beschikbare indicatoren doel 4: Efficiënte & effectieve behandeling van naturalisatieverzoeken ..	85
5.4	Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de behandeling van naturalisatieverzoeken	88
	Hoofdstuk 6. Ondersteunende programma's	89
	Het programma Keteninformatisering	89
	Wet Biometrie Migratieketen (BVK)	92
	Versterking Migratieketen	95
	Hoofdstuk 7. Besparingsopties (de -20% variant).....	97
	Hoofddoel 1: Zorgvuldige, snelle asielprocedure met minder tweede en volgende aanvragen.....	98
	Hoofddoel 2: Effectieve en efficiënte opvang van asielzoekers	99
	Hoofddoel 3: Effectieve en efficiënte behandeling van reguliere aanvragen	101
	Hoofdstuk 8. Conclusie en verbeterparagraaf	103
	8.1 Conclusie: lessen uit de periode 2013-2016	103
	8.2 Verbeterparagraaf	106
	Literatuurlijst.....	109
	Bijlagen:.....	112
	Bijlage 1: Actoren uit de grote migratieketen	112
	Bijlage 2: Toelichting op de asielprocedure	113
	Bijlage 3: Een korte toelichting op de toelating van reguliere migranten.....	116
	Lijst met gebruikte afkortingen.....	120

Lijst met tabellen

Tabel 1: Budgettaire gevolgen van uitgaven behorende bij beleidsartikel 37.2 (bedragen x 1.000).....	21
Tabel 2: Top 8 nationaliteiten en aantallen asielzoekers in eerste aanleg en nareizigers (2013-2016).....	26
Tabel 3: Doelen en ingezette middelen van PST.....	34
Tabel 4: integrale kostprijs asiel.....	37
Tabel 5: Kosten gemaakt door de IND (x €1000).....	38
Tabel 6: Doorlooptijden behandeling asielverzoeken binnen wettelijke termijnen.....	38
Tabel 7: Aantal zaken doorgestuurd naar de VA door de IND.....	40
Tabel 8: Aantallen asielverzoeken afgedaan in AA, VA en inwilligingspercentages.....	40
Tabel 9: Gemiddelde duur verblijf van asielzoekers in VA.....	41
Tabel 10: Gemiddelde doorlooptijden asielverzoeken in beroep en hoger beroep.....	41
Tabel 11: Instandhoudingen IND in beroep beslissingen op asielverzoeken.....	42
Tabel 12: Aantal inwilligingen op herhaalde aanvragen.....	43
Tabel 13: Aantal gegronde klachten (doel is minder 2%).....	44
Tabel 14: Opvang aantal asielzoekers, vergunninghouders en vreemdelingen door COA.....	48
Tabel 15: Baten van het COA (2013-2016) (x €1.000).....	50
Tabel 16: Aantal pupillen onder Nidos-voogdij op 31 december van het jaar.....	51
Tabel 17: Top 5 nationaliteiten van de pupillen van Nidos (afgerond op tientallen).....	52
Tabel 18: Verleende subsidie aan de Stichting Nidos.....	53
Tabel 19: Omvang verstrekte subsidie aan VWN (bedragen X €1.000).....	54
Tabel 20: Kosten gemaakt door het COA op de verschillende opvanglocaties.....	59
Tabel 21: Lasten van het COA voor de periode 2013-2016 (x €1.000).....	60
Tabel 22: Personeelsbestand van het COA (fte's en aantallen werknemers).....	61
Tabel 23: Bezetting van het COA.....	61
Tabel 24: Duur verblijf op een COA-locatie.....	63
Tabel 25: Categorieën reguliere migranten.....	68
Tabel 26: Doel en ingezette middelen tijdens MoMi.....	71
Tabel 27: Instroom en afhandeling van TEV en VVR aanvragen.....	75
Tabel 28: Aantallen VVR-aanvragen voor de verschillende verblijfsdoelen.....	76
Tabel 29: Aantallen TEV-aanvragen voor de verschillende verblijfsdoelen.....	76
Tabel 30: Top 10 herkomstlanden afgehandelde TEV-aanvragen.....	77
Tabel 31: Percentage waarin IND wettelijke doorlooptijden heeft behaald bij reguliere verzoeken.....	77
Tabel 32: Doorlooptijden in bezwaar van reguliere aanvragen.....	78
Tabel 33: In- en uitstroom (hoger) beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen).....	78
Tabel 34: Inwilligingspercentages op TEV-aanvragen (sinds invoering MoMi).....	79
Tabel 35: Instandhoudingen IND beslissingen op reguliere verzoeken (doelstelling = 80%).....	79
Tabel 36: Aantal gegronde klachten tegen de IND.....	79
Tabel 37: Integrale kostprijs reguliere verzoeken en omzet.....	80
Tabel 38: Inwilligingen en afwijzingen van naturalisatieverzoeken 2013-2016*.....	83

Tabel 39: Intern bepaalde streefwaarde bij de IND (ten opzichte van de wettelijke termijn en feitelijke behaalde beslistermijnen) op naturalisatieverzoeken	86
Tabel 40: Doorlooptijd (in dagen) van een naturalisatieverzoek in de periode 2013-2016.....	86
Tabel 41: Aantal gegronde klachten bij naturalisatieverzoeken (doelstelling is minder 0.5%).....	86
Tabel 42: Uitspraken in beroep en in hoger beroep.....	87
Tabel 43: Kansen op succes in beroep en in hoger beroep	87
Tabel 44: Geraamde ontwikkeling uitgaven begrotingsartikel 37.2	97
Tabel 45: Overzicht besparingsmaatregelen in de migratieketen.....	98

Lijst met figuren en grafieken

Figuur 1: Actoren in de migratieketen.....	13
Grafiek 2: Jaarlijkse aantal asielzoekers (1985-2016).....	16
Figuur 3: Aantal eerste asielaanvragen (2014-2016).....	17
Figuur 4: Migratie motieven van migranten (1999-2015)	19
Figuur 5: Top-10 lidstaten asielaanvragen in de EU in de periode januari 2013 - september 2017	25
Figuur 6: Onderverdeling asielinstroom (2012-2016).....	28
Figuur 7: Duur van de asielprocedure afgezet tegen de hoogte van asielinstroom.....	39
Figuur 8: Aantal tweede en volgende aanvragen per halfjaar sinds 2010.....	43
Figuur 9: Schematisch overzicht van COA locaties	47

Management summary

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze beleidsdoorlichting gaat het om de effectiviteit (doeltreffendheid) en de efficiëntie (doelmatigheid) van het beleid bij de komst van asielzoekers en reguliere migranten, de opvang van asielzoekers en de behandeling van naturalisatieverzoeken van vreemdelingen in de periode 2013-2016. Zoals te doen gebruikelijk, steunt deze beleidsdoorlichting op bestaande evaluaties en onderzoeken die zich richten op de effectiviteit en efficiëntie van de migratieketen. Waar nodig is deze beleidsdoorlichting aangevuld met cijfers over de uitvoering van het migratiebeleid.

Deze beleidsdoorlichting laat zien dat het mogelijk is om in beperkt aantal terreinen binnen het migratiedomein uitspraak te doen over de effectiviteit van het beleid. Het is wel nodig om een winstwaarschuwing te geven. Het is niet altijd mogelijk om iets te zeggen over de doeltreffendheid van het beleid. Het is moeilijk om veranderingen op het migratieterrein daadwerkelijk te koppelen aan beleidsveranderingen. Een treffend voorbeeld is de komst van de asielzoekers uit veilige landen in 2015 en 2016. Om hun komst af te remmen zijn diverse maatregelen ingevoerd. Het aantal asielzoekers uit veilige landen is aan het einde van de onderzochte periode gedaald. Niet valt vast te stellen of juist het invoeren van deze maatregelen de instroom hebben beperkt of dat hiervoor andere redenen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de situatie in het herkomstland en het beleid in andere Europese landen. De moeilijkheid bij het vaststellen van de effectiviteit van het beleid is niet uniek voor het migratiedomein. Overigens zijn er soms wel (voorzichtige) conclusies te trekken over de effectiviteit van het beleid. Zo was er tijdens de hoge instroom beleidsmatig sterk ingezet om asielzoekers sneller te laten doorstromen vanuit een asielzoekerscentrum naar een eigen woning. Dit heeft effect gesorteerd en leidde onder meer tot verbetering in de samenwerking met gemeenten.

Bij een andere doelstelling van het beleid, het aantrekken van meer kennismigranten, is de effectiviteit ook moeilijk aan te tonen. Er is inderdaad in de periode 2013-2016 geïnvesteerd in het aantrekken van kennismigranten die de Nederlandse economie kunnen versterken door het beleid aan te passen. Het aantal kennismigranten dat naar Nederland is toegenomen. Echter, heel veel onderzoeken laten zien dat beleid maar geringe invloed heeft op de keuze van een bestemming door kennismigranten. De taal en de economie in potentiële bestemmingslanden zijn belangrijker dan het gevoerde beleid, waardoor het aantonen van de effectiviteit of doeltreffendheid hiervan beperkt is. Niet alleen de effectiviteit van het beleid is moeilijk aan te tonen. Dit geldt in nog grotere mate voor de doelmatigheid van het beleid. Dit hangt in sterke mate met elkaar samen. Immers, als het niet is vast te stellen of beleidsdoelen zijn gerealiseerd door de inzet van bepaalde instrumenten dan is een uitspraak doen over kostenefficiëntie

ook lastig. In dat geval is het mogelijk om te kijken of de uitvoering van het beleid op efficiënte wijze vorm heeft gekregen.

Lessen uit de periode 2013-2016

Deze doorlichting toont verschillende zaken aan. Ten eerste is er in de afgelopen jaren een heldere overlegstructuur ingericht met alle actoren die in dit veld zijn betrokken. Hierbij hoort dat de verschillende actoren hun beleid goed op elkaar afstemmen. Ten tweede heeft de migratieketen aangetoond adequaat te kunnen reageren op grote veranderingen in het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam. Ook het aantal vreemdelingen van buiten de EU die vanwege kennis en talent naar Nederland komt, nam sterk toe. De IND heeft laten zien dat dat zij in staat is om met deze fluctuaties in de instroom om te kunnen gaan.

De contacten tussen alle betrokken partijen in het migratiedomein zijn de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd. Bijvoorbeeld door het instellen van overleggen waar alle betrokken ministeries, de lokale en regionale overheden en het middenveld bij betrokken zijn. Het doel van deze overleggen was om de kwaliteit, snelheid en resultaten van de migratieketen te verbeteren. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de werkprocessen, gebaseerd op intensievere samenwerking en betere onderlinge afstemming in de keten. Dit proces is nog niet afgerond en het voornemen is om dit proces in de komende jaren voort te zetten.

Daarnaast is het belangrijk dat de verschillende actoren de inzet van hun beleid goed op elkaar afstemmen. Dit is nodig, omdat de effecten van de activiteiten die iedere partner toevoegt aan het proces in de keten, voor andere partners direct of op wat langere termijn merkbaar zijn. Wanneer bijvoorbeeld de werkvoorraad bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Vreemdelingenkamers of de Raad van State oploopt, leidt dit direct tot verminderde door- en uitstroom bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Hetzelfde gaat op voor de mate van informatisering: wanneer de ontwikkelingen binnen de organisatie van ketenpartners ten aanzien van bijvoorbeeld digitaal werken niet voldoende op elkaar aansluiten, of te ver uit elkaar lopen, kan dit negatieve effecten hebben op de prestaties van andere partijen en daarmee op de prestatie van de hele migratieketen.

Zeker omdat het DG Migratie werkt in een omgeving waarin continu sprake is van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die impact hebben op de keten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verhoogde instroom van asielzoekers tijdens het najaar van 2015. De belangrijkste les die hieruit getrokken is, is dat een duurzame benadering van het migratievraagstuk vraagt om een integrale aanpak. Dit heeft vorm

gekregen in de Integrale Migratieagenda die in maart 2018 naar de Tweede Kamer is verzonden. Dit strategische document geeft duiding aan hoe de migratieketen in de toekomst om wil gaan met de komst van migranten naar Nederland. In de agenda is aandacht voor alle stappen in het migratieproces die migranten afleggen op weg naar Nederland. Cruciaal bij de integrale aanpak is dat alle verschillende partijen die migranten tegenkomen tijdens het migratieproces met elkaar samenwerken. In de Integrale Migratieagenda vormen zes pijlers, zes verschillende stappen welke migranten tegen kunnen komen tijdens het migratieproces, het uitgangspunt voor beleid. Dit vraagt om gezamenlijk optrekken in de keten, zodat het gehele migratieproces veilig en gereguleerd verloopt. Goed zichtbaar is dat de migratieketen in staat is om ervaringen om te zetten in verbeteringen voor de toekomst.

De hoge instroom van asielzoekers in het najaar van 2015 liet verder zien dat het Nederlandse migratiebeleid moet aansluiten bij de draagkracht en behoeften van de Nederlandse samenleving. Hierbij hoort dat migranten snel na aankomst horen of zij mogen blijven in Nederland of moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Zij die mogen blijven, moeten snel beginnen met het proces van integratie en participatie. Zij die niet in Nederland mogen blijven, moeten met behulp van meerdere partners, onder meer de EU en gemeenten, uit Nederland vertrekken. Vertrek is geen onderdeel van deze doorlichting en komt aan bod in de volgende doorlichting. Juist op het terrein van nationale en internationale samenwerking zijn stappen gezet in de periode 2013-2016. Echter, niet alleen bij de komst en opvang van asielzoekers was intensivering van de samenwerking nodig met partners binnen en buiten de migratieketen. Dit zagen we bijvoorbeeld ook bij de toegenomen dreiging van jihadisme, de toename van kennismigranten en buitenlandse studenten die naar Nederland kwamen en de gezamenlijke aanpak van grondoorzaken (de zogenaamde *root causes*) van migratie.

Een andere les uit de hoge instroom, is dat duidelijk zichtbaar moet zijn waar de knelpunten liggen in de asielprocedure. Hiertoe is tijdens de hoge instroom het asieldashboard ontwikkeld. Via dit dashboard krijgen alle betrokken partners direct inzichtelijk waar de actuele knelpunten liggen in het proces.

De vier terreinen van de doorlichting

In deze doorlichting komen in vier hoofdstukken de vier hoofddoelen die voortvloeien uit begrotingsartikel 37.2 aan bod: het behandelen van asielverzoeken, het opvangen van asielzoekers en statushouders, het behandelen van reguliere migratieverzoeken en het behandelen van naturalisatieverzoeken. De hoge asielinstroom in het najaar van 2015 en vervolgens de snelle daling van het aantal asielzoekers in 2016 maakt duidelijk dat de capaciteit van de migratieketen flexibel moet zijn.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) waarin is gekeken naar het functioneren van de migratieketen voor, tijdens en na de hoge asielinstroom laat zien dat er veerkracht is getoond bij het verwerken van de asielinstroom door het asielstelsel.¹ De AR toont aan dat de IND-procedure is meebewogen met de toename van het aantal asielzoekers. Na de hoge instroom, is de duur van de procedure weer snel gedaald tot onder het niveau van voor de piek. De migratieketen bleek doeltreffend te kunnen handelen. Het is echter moeilijk om iets te zeggen over doelmatigheid. Niet valt te zeggen of door een andere inzet van middelen hetzelfde resultaat was bereikt. Om de flexibiliteit te verhogen, is bij de IND en het COA gewerkt met een flexibel personeelsbestand en een flexibel aanbod van woningen. Ook zijn er stappen gezet om samen de planning van het asielproces te verbeteren, om lange wachttijden te doen afnemen.

Bij de opvang van asielzoekers is zichtbaar hoe de migratieketen onder druk stond. Alle zeilen waren bijgezet om alle asielzoekers een dak boven het hoofd te bieden, zoals blijkt uit de beelden van de opvang van asielzoekers in noodopvanglocaties, zoals sportzalen. Een van de zaken die de doorlichting laat zien, en wat ook is bevestigd in het onderzoek van de AR, is dat asielzoekers met een vergunning langer moesten verblijven op de COA-locaties dan asielzoekers zonder asielvergunning, omdat voor de eerste groep geen sociale huurwoning beschikbaar was. Duidelijk is dat inzet nodig was op samenwerking met medeoverheden, omdat zij onmisbaar zijn bij de huisvesting van vergunninghouders. Hierin was deze periode wel stevig geïnvesteerd, onder meer door de oprichting van het Platform Opnieuw Thuis (POT).

Voor wat betreft de doorlichting van beleid bij de behandeling van reguliere aanvragen, is het startpunt de invoering van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi). Bij MoMi gaat het om het verkorten van de doorlooptijden van reguliere aanvragen door onder meer het instellen van het erkend referentschap: de IND kan referenten “erkennen” en hoeft daardoor niets steeds opnieuw de achtergrond van een organisatie te controleren wanneer deze een nieuwe migrant van buiten de EU uitnodigt om naar Nederland te komen. Ook legt de IND een deel van de verantwoordelijkheden neer bij de erkend referent. Dit maakt Nederland aantrekkelijk als bestemming voor vreemdelingen die aan de Nederlandse economie kunnen bijdragen. De doorlichting toont aan dat het aantal kennismigranten is gestegen, dat de doorlooptijden niet zijn opgelopen en dat het systeem van het erkend referentschap succesvol is ingevoerd. Recent onderzoek van de Inspectie JenV laat wel zien dat de er bij de handhaving van de erkend referenten verbeteringen nodig zijn.

¹ AR, Asielstroom 2014-2016, 48.

Bij de behandeling van naturalisatieverzoeken ging het om de snelheid, tijdigheid en zorgvuldigheid van de behandeling van naturalisatieverzoeken door de IND in de periode 2013-2016. Belangrijk is dat in deze periode geen beleidswijzigingen op dit terrein zijn doorgevoerd. De cijfers laten zien dat aan het einde van de behandelde periode de intern vastgelegde termijn voor de behandeling van een naturalisatieverzoek is behaald.

Inleiding

In de afgelopen jaren stond migratie vrijwel dagelijks in de publieke en politieke belangstelling. Hierbij ging het vooral om de komst van asielzoekers naar Nederland. Er was in het publieke debat opvallend minder aandacht voor de komst van andere migranten naar Nederland. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een jaar of tien geleden, toen veel aandacht uitging naar de komst van gezinsmigranten. In deze beleidsdoorlichting is aandacht voor de komst van alle verschillende groepen migranten naar Nederland. Daarnaast komen in deze beleidsdoorlichting de naturalisatieverzoeken aan bod van vreemdelingen met een Nederlandse verblijfsvergunning. De grote publieke en politieke belangstelling voor het thema migratie zorgt ervoor dat het werk van het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken (DG VZ), inmiddels DG Migratie, volop in de belangstelling staat. Dit uit zich onder meer in Kamervragen van alle kanten van het politieke spectrum. Het fenomeen migratie krijgt ook veelvuldig aandacht van wetenschappers en maatschappelijke organisaties.

In deze beleidsdoorlichting gaat het om een doorlichting van begrotingsartikel 37.2 Toegang, Opvang en Toelating van vreemdelingen tot Nederland. Zoals gebruikelijk staat in deze beleidsdoorlichtingen de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van dit artikel centraal. In deze doorlichting komen in vier hoofdstukken vier aspecten van het migratieproces aan de orde: de toelating van asielzoekers, de opvang van asielzoekers, de toelating van reguliere migranten en de beoordeling van naturalisatieverzoeken. Dit maakt deze doorlichting omvangrijk en het maakt ook dat een afbakening nodig is. Allereerst is deze beleidsdoorlichting beperkt in de tijd: 2013-2016. De periode 2013-2016 was een hectische en veelbewogen periode voor de migratieketen. De hoge instroom van asielzoekers in het najaar van 2015 heeft de migratieketen voor uitdagingen gesteld. Daarnaast geeft deze doorlichting inzicht in het beleid dat is gevoerd door de DG Migratie om een tweetal zogenaamde kleine ketenpartners – IND en COA - te laten functioneren. Deze doorlichting maakt het beleid inzichtelijk dat is gevoerd voor vreemdelingen die om een Nederlandse verblijfsvergunning verzochten. De doorlichting toont hoe migranten zich door de migratieketen verplaatsen van aanmelding tot aan het proces van integratie of eventuele terugkeer. De samenwerking met andere ministeries, medeoverheden en maatschappelijke partners valt buiten het bereik van deze doorlichting.

De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) behoort ook tot de kleine keten. De uitvoering van het terugkeerbeleid van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf komt niet aan bod in deze doorlichting. De reden is dat de terugkeer van vreemdelingen valt onder een ander begrotingsartikel: 37.3. Een beleidsdoorlichting van dit artikel staat voor 2018 op het programma.

Niet altijd is het mogelijk om in een beleidsdoorlichting een verandering in de uitkomst van beleid terug te voeren tot een specifieke beleidswijziging. Als dit al mogelijk is, dan is per beleidsmaatregel een uitgebreid kwantitatief en kwalitatief onderzoek nodig. Dit gaat ook op voor het migratiedomein. De richting en omvang van migratie zijn te verklaren door veel verschillende factoren. Een mooi voorbeeld is de wens om meer kennismigranten vanuit niet-EU landen naar Nederland te laten komen. Op de keuze van een kennismigrant voor een bepaalde bestemming heeft de overheid slechts beperkte invloed. Denk bijvoorbeeld aan de taal in het bestemmingsland, een eventuele baan voor een partner en andere mogelijke bestemmingen. Daarnaast zijn soms meerdere maatregelen ingevoerd om één bepaald doel te bereiken. Denk aan het doel om sneller tot een zorgvuldige beslissing te komen in een asielverzoek. Moeilijk is dan te bepalen of en zo ja hoe groot de invloed is van een specifieke maatregel.

Beleidsdoorlichtingen zijn syntheseonderzoeken: samenvoegingen van bekende kennis over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzoeksobject. Afgelopen jaren stonden migratie en integratie nadrukkelijk in de belangstelling van de wetenschap. Hierbij komt dat in Nederland, zeker in vergelijking met andere landen, veel informatie beschikbaar is over de omvang, aard en richting van internationale migratiestromen met als eindpunt Nederland.² Ook zijn er dankzij onder meer het SCP en het CBS veel gegevens beschikbaar over migranten die al in Nederland wonen.³ Op basis van deze informatie zijn veel publicaties verschenen die focussen op de diverse aspecten van het migratievraagstuk. Een kanttekening is dat de beschikbare studies overwegend beschrijvend zijn van aard en weinig zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Na een toelichting op de afbakening van deze doorlichting en een algemene introductie van de actoren, migratiestromen en ketenkosten, wordt in elk van de volgende hoofdstukken ingegaan op een van de doelen van begrotingsartikel 37.2.

² Een mooi voorbeeld is: WODC, *De Nederlandse migratiekaart 2013*.

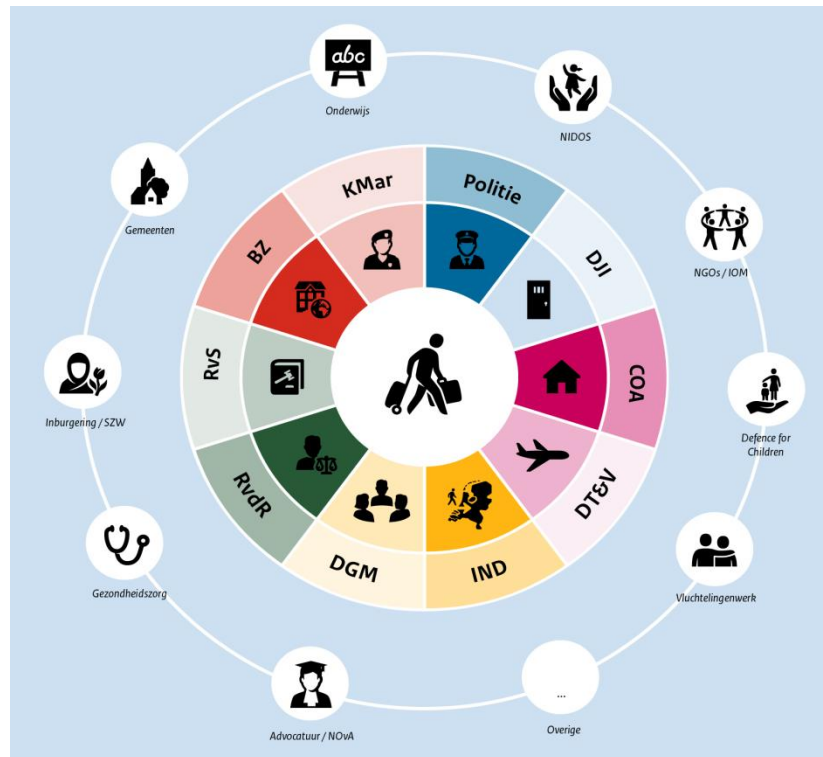
³ Zie bijvoorbeeld: CBS, *Van opvang naar integratie. Cohortstudie asielmigranten (2017)*.

Hoofdstuk 1. De inhoud en de grenzen van de beleidsdoorlichting

1.1 Actoren actief in de migratieketen en hoe zij samenwerken

In de migratieketen zijn veel actoren betrokken die de DG Migratie helpen de doelen te bereiken. De zogenaamde kleine migratieketen bestaat uit de IND, het COA en de DT&V. De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven, hierbij gaat het zowel om toelatingsverzoeken van asielzoekers, als van reguliere migranten. Daarnaast beoordeelt de IND naturalisatieverzoeken. In onderstaande figuur zijn de betrokken actoren grafisch weergegeven.

Figuur 1: Actoren in de migratieketen



Het COA biedt asielzoekers opvang tijdens de asielprocedure. Daarnaast verleent het COA tijdelijk opvang aan vergunninghouders in afwachting van zelfstandige woonruimte en aan asielzoekers die geen toegang tot Nederland kregen. Tot slot biedt het COA ondersteuning aan de bewoners op hun locaties in voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. De DT&V biedt ondersteuning aan vreemdelingen zonder verblijfsrecht die uit Nederland willen vertrekken. Daarnaast is de DT&V

verantwoordelijk voor zelfstandig en/of gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven of geen toegang tot Nederland hebben gekregen. In deze doorlichting staan ook de effectiviteit en de efficiëntie van het handelen van het COA en de IND centraal (de DT&V wordt behandeld in de aparte doorlichting over Terugkeer). De kleine (migratie)keten krijgt ondersteuning van meerdere partijen in de grote migratieketen, waarin de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Justitiële hun eigen taken uitvoeren in het kader van de Vreemdelingenwet, maar een andere aansturingslijn hebben. Daarnaast zijn er andere partijen die eigenstandige rollen hebben, waaronder de rechtspraak. Deze actoren zijn in figuur 1 grafisch weergegeven. Hun specifieke taken zijn beschreven in bijlage 1.

Ketensamenwerking en ketensturing

In de periode 2013-2016 is ingezet op verbeterde samenwerking tussen alle betrokken departementen bij zowel toelating tot Nederland, als bij de opvang en integratie van vergunninghouders, evenals reguliere migranten. Het doel is dat een heldere overlegstructuur het voeren van een duidelijke en effectieve regie mogelijk maakt. De sterke toename van het aantal asielzoekers in het najaar van 2015 vormde een extra impuls. Het is nodig om met alle betrokken partijen snel informatie te delen over ontwikkelingen in de instroom. Vooral vanaf eind 2015 is veel energie gestoken in het vinden van oplossingen voor operationele knelpunten bij de organisatie van de opvang van asielzoekers en de huisvesting van vergunninghouders. Daarnaast is een draaiboek opgesteld met handelingsperspectieven met het oog op een eventueel nieuwe forse toename van het aantal asielzoekers.

In de migratieketen bestaan veel overleggen.⁴ Hieronder staan de belangrijkste (inter-)departementale gremia. Het hoogste ambtelijke ketenbrede overleg is het Topberaad waarin alle partners van de grote migratieketen zitting hebben. Het Topberaad is verantwoordelijk voor de strategische sturing van de migratieketen. Doel van het Topberaad is het waarborgen van een goede afstemming tussen alle ketenpartners uit de grote migratieketen. Vier deelberaden ondersteunen het Topberaad: het Deelberaad Asiel, het Deelberaad Regulier, het Deelberaad Toegang en Toezicht en het Deelberaad Keteninformatisering.

Toen in de zomer van 2015 het aantal asielzoekers versneld toenam, is kortstondig gebruik gemaakt van de nationale crisisstructuur. Het Nationaal Crisiscentrum (NCC), onderdeel van de NCTV, coördineerde

⁴ De ACVZ geeft in haar studie *Pieken en Dalen* een overzicht van de overlegstructuur. Zie: ACVZ, *Pieken en Dalen*, 131-133.

de aanpak op rijksniveau. In augustus 2015 is de MCM, de Ministeriële Commissie Migratie (Minister-President + alle betrokken bewindslieden) ingesteld. Doel van de MCM was om de maatregelen en voorstellen voor de Ministerraad voor te bereiden op het terrein van de hoge asielinstroom. Tot slot, komt in de Ministeriële Commissie EU geregeld het thema migratie aan bod, maar dan vooral gericht op de Europese dimensie.

Ook op ambtelijk niveau zijn tijdens de hoge instroom nieuwe overlegstructuren ingericht. De Hoogambtelijke Taskforce Migratie (HAT) is in het najaar van 2015 ontstaan en bestaat uit de DG-en en directeurs van de diverse ministeries betrokken bij migratie. In oktober 2015 is daarnaast het Hoge Instroom Overleg (HIO) ingesteld in reactie op de verhoogde aantallen asielzoekers en het vastlopen van werkprocessen in de keten. Het HIO moest op tactisch niveau de asielketen sturen. Het sluiten van het Bestuurs- (2015) en Uitwerkingsakkoord (2016) geeft invulling aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en Gemeenten over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders. Om invulling te geven aan de afspraken uit dit akkoord is een overleg ingesteld: de landelijke regietafel. Onder de landelijke regietafel vallen de regionale regietafels. De commissarissen van de Koning coördineren de regionale regietafels. In dit overleg zijn onder meer vertegenwoordigd de bestuurders van rijksoverheid (minister van BZK, de minister van SZW en de staatssecretaris van JenV), bestuurlijk en ambtelijk VNG, bestuurders en ambtelijk Interprovinciaal Overleg (IPO) en de commissarissen van de koning.

Het Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen (KOCV) richt zich vooral op de logistieke aspecten van de migratieketen. Ook het KOCV zag het levenslicht in 2015 en bestaat uit alle ketenpartners betrokken bij de komst van asielzoekers. Daarnaast is in 2015 het Platform Opnieuw Thuis (POT) opgericht. POT ondersteunde gemeenten bij het vinden van oplossingen op het gebied van het huisvesten van vergunninghouders. In juli 2017 is POT opgeheven. Het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vluchtelingen (OTAV) is ingesteld in het najaar van 2015 en biedt gemeenten gerichte ondersteuning bij de opvang van asielzoekers en de huisvesting, zorg, onderwijs, gezondheid en participatie van vergunninghouders. Ook het OTAV is in juli 2017 opgeheven. Sinds medio 2015 organiseert de DG Migratie stakeholdersbijeenkomsten, waar de DG Migratie de actuele stand van zaken rondom de komst van migranten met het maatschappelijk middenveld dekt. Hierbij gaat het om het delen van informatie, maar ook om het ophalen van informatie bij het middenveld.

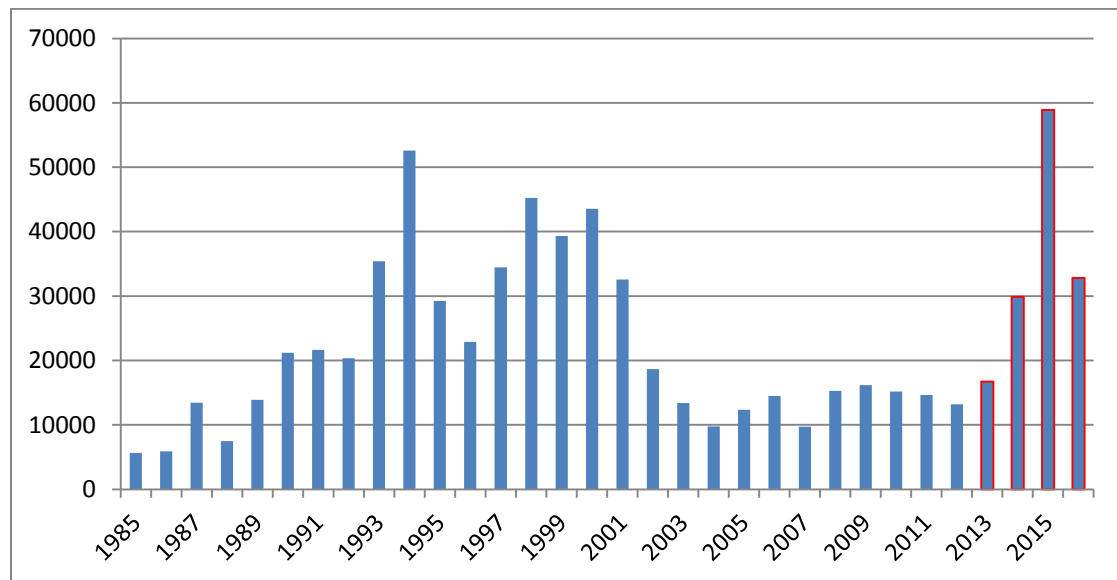
1.2 Welke migranten kwamen naar Nederland in de periode 2013-2016?

In deze paragraaf komt aan bod welke categorieën migranten naar Nederland kwamen. Allereerst volgt een beschrijving van de komst van asielzoekers, daarna die van reguliere migranten. De begrippen (reguliere) vreemdeling, migrant, asielzoeker, en vluchteling worden in het debat vaak door elkaar gebruikt. Een vreemdeling is een juridische term voor iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Dit hoeft geen asielzoeker te zijn, maar hij of zij kan ook om andere redenen naar hier zijn gekomen, bijvoorbeeld om te werken of bij zijn of haar partner te wonen. Een asielzoeker is een vreemdeling die asiel aanvraagt en nog geen definitieve uitspraak op zijn aanvraag ontving. Een vluchteling is een asielzoeker die erkend is als vluchteling volgens het VN-Vluchtelingenverdrag. Ook personen voor wie subsidiaire bescherming geldt, beschouwen we in Nederland als vluchtelingen.

Asielzoekers

Terugkijkend op de jaren 2013-2016 is duidelijk dat de komst van asielzoekers naar Nederland in zowel het politieke, als in het maatschappelijke debat een grote rol speelde. Dit is het gevolg van de plotselinge, snelle toename van het aantal asielverzoeken in het najaar van 2015. De piek in de asielinstroom in het najaar van 2015 is ongekend hoog in de Nederlandse geschiedenis.

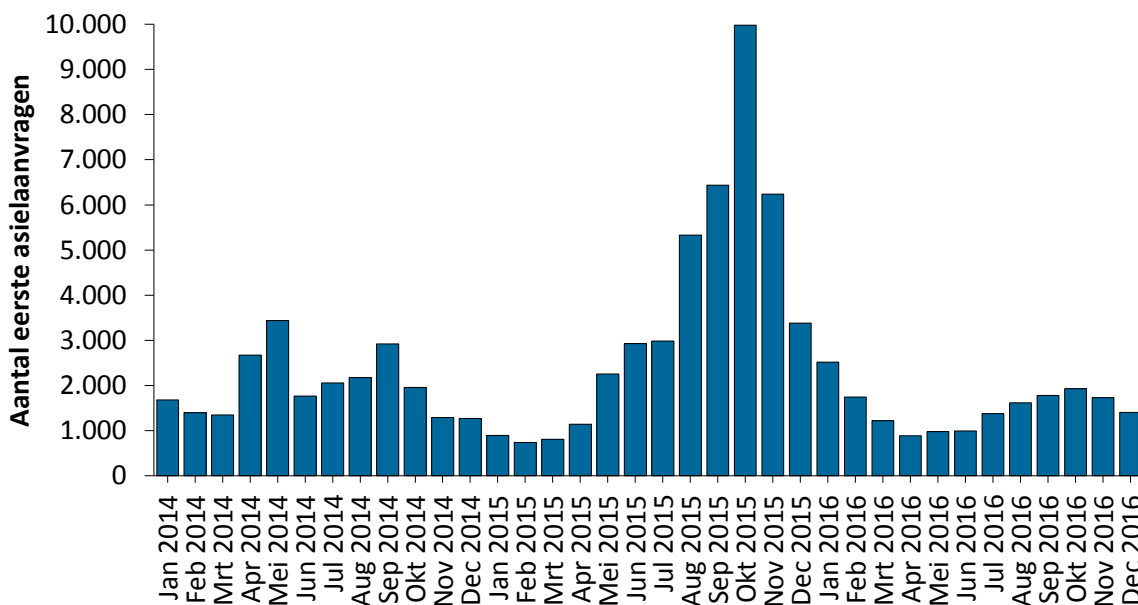
Grafiek 2: Jaarlijkse aantal asielzoekers (1985-2016)



Bron: CBS

Meermaals trekken wetenschappers een vergelijking met de komst van het hoge aantal asielzoekers in het midden en aan het eind van de jaren negentig.⁵ Bovenstaande grafiek toont dat in de jaren negentig het aantal asielzoekers hoger lag dan in de jaren tussen 2002 en 2013. Het jaarlijks aantal asielzoekers in de jaren negentig van de vorige eeuw bedroeg gemiddeld 32.200. Het hoge aantal asielzoekers in de jaren negentig hing samen met de (burger-)oorlogen in voormalig Joegoslavië, Afghanistan en Irak. In de periode van 2000 tot en met 2012 daalde dit gemiddelde naar 16.500 asielzoekers jaarlijks. De grafiek laat ook zien dat de instroom in de periode tussen 2002 en 2013 redelijk constant was. De instroom in 2015 was afwijkend van vorm ten opzichte van de meer langdurige hoge instroom piek in de jaren negentig. In 2015 steeg het aantal asielzoekers in enkele maanden tijd van 3.000 naar 10.000 asielzoekers per maand. Onderstaande grafiek laat dit zien.

Figuur 3: Aantal eerste asielaanvragen (2014-2016)



Bron: IND, Asylum trends

⁵ Bijvoorbeeld: Leo Lucassen in een publicatie van Amnesty International, *Wordt Vervolgd* (editie eind oktober 2017): <https://www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/leo-lucassen-de-hardcore-antimigranten-overtuig-je-niet> (gezien 16 oktober 2017).

De hoge piek in de tweede helft van 2015 toont hoe groot de uitdaging was voor de uitvoerders van het migratiebeleid. Deze doorlichting laat zien dat het niet makkelijk is om op een dergelijk grote verandering in de instroom voorbereid te zijn. Tijdens de hoge instroom zijn noodmaatregelen ingevoerd met als doel het voorkomen dat de achterstanden verder opliepen. Hiertoe paste de migratieketen de regels (tijdelijk) aan, onder meer door weekendopenstelling van de IND van aanmeldcentra, uitbreiding van de opvangcapaciteit door het COA, en uitbreiding van kantoor- en productiecapaciteit. Naast de piek, was de samenstelling van deze groep asielzoekers bijzonder. Een groot deel van deze eerste asielaanvragen kwam in 2015 uit slechts twee herkomstlanden: Syrië (43%) en Eritrea (17%).⁶ De IND besliste op asielverzoeken uit die beide landen grotendeels positief. Overigens kwam in het kielzog van de Eritreeërs en Syriërs een groep asielzoekers uit veilige landen naar Nederland. Eerst kwamen zij vooral uit de Westelijke Balkan (Albanië), vanaf de zomer van 2016 kwamen zij uit Noord-Afrika (Marokko en Algerije). Van het aantal eerste asielaanvragen in de periode 2014-2016 was ongeveer 16% afkomstig uit veilige landen. De kans op een inwilliging is daarbij klein. Circa 98% van hun aanvragen is niet ingewilligd.

De hoge instroom in 2015 leverde daarnaast logistieke uitdagingen op. Aanvankelijk liep de tijd op die nodig was voor de identificatie en registratie van nieuwe asielzoekers. Vervolgens namen de wachttijden bij de IND toe om het asielverzoek in behandeling te nemen en erop te beslissen. De AR berekende dat de gemiddelde duur van de asielprocedure toenam naarmate de asielinstroom groter werd en dat de gemiddelde duur afnam toen de asielinstroom slonk. Voor asielzoekers die binnenkwamen op het hoogtepunt van de asielinstroom (oktober 2015) duurde de eerste aanvraag procedure gemiddeld 27,4 weken. Een jaar eerder (oktober 2014) was dat nog 18,5 weken. Asielzoekers die halverwege 2016 in Nederland een verzoek indienden, moesten gemiddeld 9,1 weken wachten op een oordeel van de IND.⁷ Ook is zichtbaar dat asielzoekers die mochten blijven in Nederland, statushouders, langer moesten wachten voordat zelfstandige woonruimte voor hen was gevonden. Een ander gevolg van de piek is een toename van het aantal verzoeken om gezinshereniging. De wachttijden voor de behandeling van deze verzoeken liep als gevolg op.

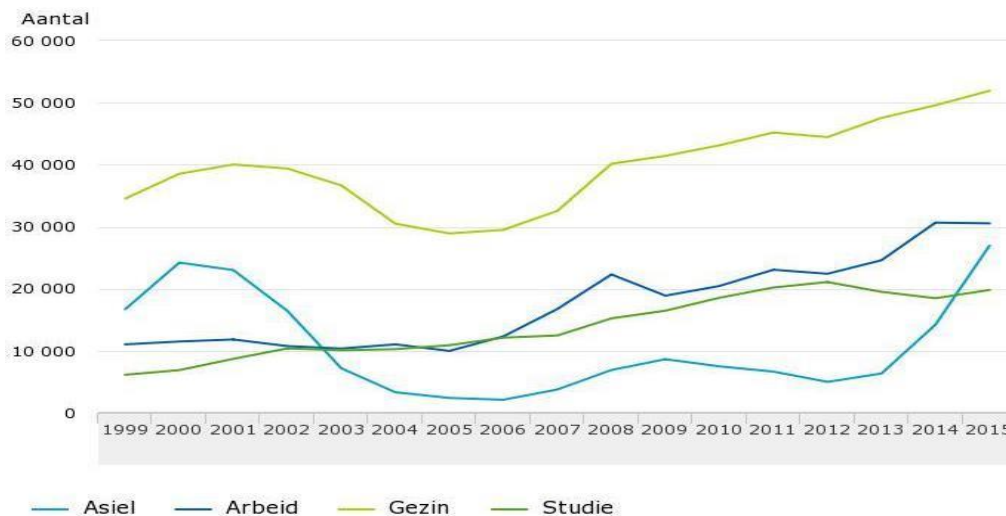
⁶ Cijfers afkomstig uit: IND, *Asylum trends*.

⁷ AR, *Asielinstroom 2014-2016*, 17.

Reguliere migranten

Vreemdelingen komen niet alleen naar Nederland om te zoeken naar bescherming. Ook zoeken zij toegang tot Nederland om te werken, vanwege de liefde, omdat één van hun ouders hier woont, om te studeren of om kennis op te halen en te delen. Onderstaande grafiek toont dat het aantal arbeids- en gezinsmigranten in de periode 1999-2015 hoger lag dan het aantal asielzoekers.⁸

Figuur 4: Migratie motieven van migranten (1999-2015)



Bron: CBS

Zichtbaar in bovenstaande figuur is dat zowel het aantal gezinsmigranten, het aantal arbeidsmigranten, als het aantal studenten sinds 2005 jaarlijks toeneemt. De grafiek toont verder dat het aantal reguliere migranten niet zulke pieken kent als het aantal asielzoekers dat in 2015 naar Nederland kwam.

1.3 De vier doelen van begrotingsartikel 37.2

De beleidsdoelstelling van het hele artikel 37 luidt voluit: *“Een op maatschappelijk verantwoorde wijze en in overeenstemming met internationale verplichtingen gereguleerde en beheerste toelating tot, verblijf in en vertrek uit Nederland van vreemdelingen, evenals verkrijging van het Nederlanderschap of de intrekking daarvan”*. Artikel 37.2 behandelt de Toegang, Toelating en Opvang van vreemdelingen en meer specifiek de bijdrage aan agentschappen, subsidies en opdrachten. In deze doorlichting ligt de

⁸ Merk op dat de CBS-grafiek de aantallen weergeeft van migranten die zich inschreven in de gemeente in de Basisregistratie Personen (BRP); dus het betreft hier niet het moment van binnenkomst.

focus op de beleidsdoelen en de ingezette middelen die voortkomen uit de bijdrage aan agentschappen. Hierbij zijn vier grote doelen te onderscheiden: de uitvoering van het asielbeleid (hoofdstuk 2), de opvang van asielzoekers (hoofdstuk 3), de toelating van reguliere migranten (hoofdstuk 4) en de toetsing van naturalisatieverzoeken (hoofdstuk 5). De doorlichting beperkt zich tot het beleid dat is gevoerd voor de kleine keten. In hoofdstuk 6 van deze doorlichting komen nog drie programma's aan bod die de afgelopen jaren liepen in de migratieketen. Deze programma's zijn zelfstandig opgenomen in het begrotingsartikel 37.2. Het betreft hier de programma's: de inzet van biometrie in de migratieketen, versterking grensmanagement en programma keteninformatisering. Deze drie programma's hebben invloed op alle werkzaamheden in de migratieketen.

Overigens valt niet alles direct te herleiden tot één van deze vier hoofddoelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het behoud en verhogen van draagvlak voor de komst van migranten. Zeker vanaf 2015 is hier op kleine schaal op ingezet door het DG Migratie. Zo publiceerden de IND, COA en DT&V gezamenlijk het boekje "Een uit duizend" om inzicht te geven in het werk in de keten. Daarnaast is er rondom de opening van een nieuw asielzoekerscentrum (azc) een communicatieplan opgesteld. Onderdeel hiervan is het delen van een informatiepakket aan gemeentebesturen en omwonenden. Ook voert het ministerie van JenV sinds 2015 peilingen uit om te onderzoeken of het draagvlak voor de opvang van asielzoekers verandert.⁹ De rapporten laten zien dat circa de helft van de Nederlanders (52%) vindt dat Nederland asielzoekers moet opvangen, dit percentage blijft redelijk stabiel. Bij beeldvorming hoort communicatie met het publiek. Hierop zette de migratieketen in door vanaf 2015 de Rapportage Vreemdelingenketen (de RVK) uit te brengen over welke vreemdelingen naar Nederland komen, het uitbrengen van *factsheets* en de publicatie van antwoorden op veel gestelde vragen op de website van de IND.

1.4 Ketenkosten

In tabel 1 staan de kosten die in de keten zijn gemaakt in de periode 2013-2016 opgesomd. In de afzonderlijke hoofdstukken volgt een overzicht van de kosten die voor dit doel zijn gemaakt. Het in kaart krijgen van de kosten helpt om het kostenbewustzijn te vergroten en geeft inzicht in of en hoe de efficiëntie van de migratieketen is te vergroten. De uitgaven in onderstaande tabel bevestigen dat in

⁹ Asielmonitor, Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/09/21/asielmonitor-week-38-2015> (geraadpleegd op 9 augustus 2017).

deze periode verreweg de meeste uitgaven zijn gedaan door het COA en de IND. Wat daarnaast opvalt, is de enorme stijging van de kosten bij het COA in 2014 en 2015, terwijl de kosten bij de IND minder snel opliepen. De uitgaven aan de IND hebben betrekking op zowel asiel als regulier en naturalisatie. Uitgaven aan de overige organisaties hebben veelal betrekking op de komst van asielzoekers.

Tabel 1: Budgettaire gevolgen van uitgaven behorende bij beleidsartikel 37.2 (bedragen x 1.000)

Omschrijving post	2013	2014	2015	2016
Bijdrage Agentschappen				
Immigratie- en Naturalisatiedienst	312.131	323.621	389.717	371.020
Bijdrage ZBO/RWT's				
Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	388.752	740.909	1.267.861	1.124.049
Nidos-opvang*	25.501	24.738	43.302	134.561
Overig toegang, toelating en opvang vreemdelingen	0	0	0	7
Verstreekte subsidies				
Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)	5.272	6.260	10.718	11.577
Overig subsidies toegang, toelating en opvang van vreemdelingen	605	458	2.466	1.595
Oprachten/programma's				
Biometrie	1.188	400	0	0
Vernieuwing Grensmanagement	4.041	3.626	0	0
Keteninformatisering	13.100	12.009	19.220	13.814
Versterking vreemdelingenketen	495	592	7.377	4.052
Totale uitgaven van artikel 37.2	751.085	1.112.613	1.740.661	1.660.675

Bron: Jaarverslagen JenV. Dit betreft een overzicht van uitgaven en ontvangsten (kasbasis).

*Per 2014 is de subsidierelatie met Nidos overgeheveld van artikel 35 Jeugd naar artikel 37 Vreemdelingen. Daarom wijkt het bedrag bij programma-uitgaven voor 2013 af van hetgeen is terug te vinden in de jaarverslagen van JenV bij artikel 37.

1.5 De opzet van de beleidsdoorlichting

Tot op heden vond **nog nooit een beleidsdoorlichting** van het begrotingsartikel 37.2 plaats. In het verleden is uitstel verleend omdat het DG Migratie overging naar een ander ministerie. Wel is er naar de IND in 2014 een doorlichting verricht, waarin onder meer aan bod kwam hoe de doelmatigheid zich bij de IND ontwikkelde en hoe de doelmatigheid was te bevorderen. Deze doorlichting had betrekking op de periode 2009-2012.¹⁰ In de doorlichting van de IND is een aantal indicatoren opgesomd welke ook zijn meegenomen in deze doorlichting. Op aanpalende terreinen vonden in het recente verleden nog andere relevante doorlichtingen plaats van belang voor deze doorlichting. Regioplan deed in opdracht van het Ministerie van SZW onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het

¹⁰ IND, *Doorlichting IND* (2014).

integratiebeleid (beleidsartikel 13 begroting SZW) in de periode 2000-2015. Een andere nuttige beleidsdoorlichting is afkomstig van DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (DG RR) en betreft de artikelen 32.1 (apparaatskosten Hoge Raad) en 32.3 (adequate toegang tot het rechtsbestel) van de begroting van het Ministerie van JenV over de periode 2007-2015.

Voor deze doorlichting zijn twee startpunten gekozen; bij de toelating en opvang van asielzoekers gaat het om de start van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (verder PST) in januari 2014. Een doelstelling van PST was de asielprocedure efficiënter en effectiever maken. De komst van reguliere migranten heeft als startpunt de invoering van de wet Modern Migratiebeleid en de MVV wet (verder MoMi) op 1 juni 2013. In deze doorlichting is gekozen voor een periode van ongeveer vier jaar. Veel beleidsdoorlichtingen hebben betrekking op een periode van vijf tot zeven jaar. Deze keuze heeft een aantal redenen. Niet eerder heeft de DG Migratie het begrotingsartikel 37.2 doorgelicht. Er is dus geen natuurlijk startpunt. Daarnaast is het migratieterrein voortdurend in beweging. Als de resultaten bruikbaar moeten zijn voor het huidige migratiebeleid dan is het gewenst om niet te ver terug te kijken. Immers, omdat de samenstelling en omvang van de groep migranten fluctueert en sterk verandert door de jaren heen, is lang terugkijken voor het migratiebeleid niet veelzeggend. De vier doelen uit dit artikel laten zien dat het migratieterrein breed is. Het begrotingsartikel heeft betrekking op de komst van een Indiase kennismigrant, de opvang van een Syrische asielzoeker, de beoordeling van een asielverzoek van een Iraki en de beoordeling van een naturalisatieverzoek van een Armeens gezin.

Paragraaf 1.2 laat zien dat bij de komst van migranten veel spelers betrokken zijn, zowel van de nationale overheid, de lokale overheden, het maatschappelijk middenveld en burgers. Deze betrokkenheid was (en is) ook de duidelijke wens van het DG Migratie. Om praktische redenen is gekozen om niet de activiteiten van al deze actoren te analyseren op doelmatigheid en doeltreffendheid. In deze doorlichting gaat het enerzijds om de uitvoering van het migratiebeleid door de twee grootste uitvoeringsorganisaties van de migratieketen: de IND en het COA. Anderzijds gaat het om de wijze waarop de sturing vanuit het DG Migratie aan de uitvoering heeft plaatsgevonden, zodat de uitvoering de taken oppakt zoals deze zijn geformuleerd in het begrotingsartikel 37.2.

In deze doorlichting is gekozen voor een enigszins afwijkende indeling in vergelijking met doorlichtingen op andere terreinen. In afzonderlijke hoofdstukken komen de vier doelen aan bod die voortvloeien uit artikel begrotingsartikel 37.2. De 15 verplichte vragen die voortkomen uit de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) zijn voor de vier hoofdoelen apart beschreven, met uitzondering van vraag 15 (de -20%) en de verbeterparagraaf welke in het slothoofdstuk aan bod komen. In ieder van de vier

hoofdstukken staat een beschrijving van de doelen, hoe de migratieketen deze wil bereiken, welke middelen zijn ingezet en of de doelen zijn bereikt. Ieder hoofdstuk begint met een beschrijving van de doelen van het beleid en de daartoe ingezette middelen. Hierbij gaat het om alle voor de uitvoering van het beleid relevante kosten, dus ook om de inzet van personeel. In deze paragraaf gaat het ook om de motivering voor het beleid. Dus op welke manier is gestreefd de doelen te behalen. Voor onderzoek naar doelmatigheid vormen uiteraard de financiële resultaten een belangrijk onderdeel. Het gaat ook om de beleidstheorie achter de beleidsdoelen: waarom is besloten tot het ingezette beleid?

In de tweede paragraaf volgt een beschrijving van de bronnen. In het migratiedomein zijn in de afgelopen jaren veel studies verricht in opdracht van de migratieketen (door het WODC, de afdeling O&A van de IND – vroeger INDIAC – en door de ACVZ), door onze kennispartners, zoals het CBS en het SCP, door onze toezichthouders zoals de Inspectie JenV en de AR en door wetenschappers. Het gaat in deze paragraaf om het geven van de rode draad over de effectiviteit en efficiëntie van dit onderdeel van het migratiebeleid. Daarnaast benoemt deze paragraaf de gaten in de wetenschappelijke literatuur. Op sommige migratieterreinen zijn meerdere evaluaties beschikbaar, vooral bij de toelating van asielzoekers. Op andere terreinen bestaan alleen kwalitatieve studies, bijvoorbeeld bij de komst van reguliere migranten en de opvang van asielzoekers. Op weer andere terreinen zijn helemaal geen studies over de effectiviteit van beleid beschikbaar, zoals bij de naturalisatie van vreemdelingen.

In de derde paragraaf komen de indicatoren aan bod die iets zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hierbij gaat het om vragen als: Is het beleid gerealiseerd? Hoe doeltreffend was het beleid? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? Hoe doelmatig is het ingezette beleid geweest? Ieder hoofdstuk eindigt met een korte concluderende paragraaf.

In het afsluitende hoofdstuk van de beleidsdoorlichting gaat het om de vraag of en hoe de migratieketen doelmatiger kan functioneren (bij 20% minder middelen) en of en hoe de migratieketen effectiever en efficiënter kan opereren. Alle vier de hoofddoelen uit begrotingsartikel 37.2 komen in dit slothoofdstuk aan de orde. Daarnaast passeren in de verbeterparagraaf maatregelen de revue die de doelmatigheid en doeltreffendheid van de migratieketen kunnen verhogen.

Hoofdstuk 2. Doel 1: Effectieve & efficiënte behandeling asielverzoeken

2.1 Toelichting op de doelstellingen van het Nederlandse asielbeleid

De doelstelling van het asielbeleid is dat de Rijksoverheid, binnen de daarvoor gestelde termijnen, beslist op door vreemdelingen ingediende asielaanvragen. Uitgangspunt is dat asielzoekers snel duidelijkheid krijgen over hun verblijfsperspectief. In dit proces gaat het naast tijdigheid, ook om zorgvuldigheid en om respect voor asielzoekers. In deze paragraaf volgt een kort overzicht van de belangrijkste achtergronden van het Nederlandse asielbeleid. Allereerst volgt een beschrijving van de verschillende type asielverzoeken die langskomen bij de IND.

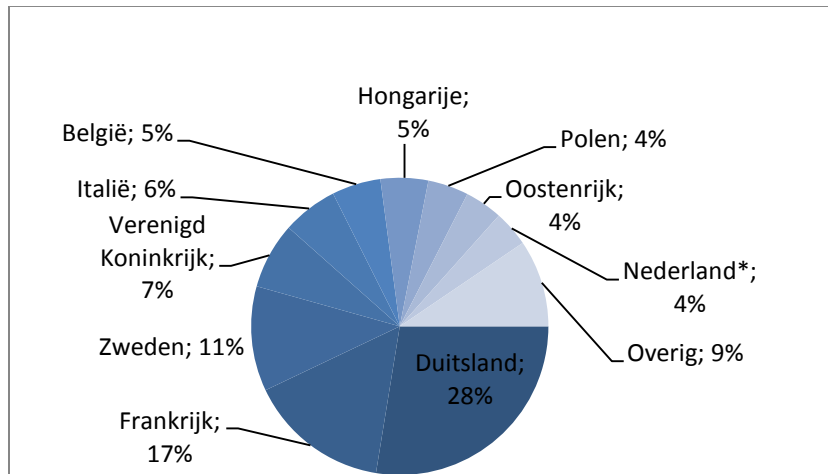
Eerste aanvragers

In de periode 2013-2016 zijn in totaal 99.633 eerste asielverzoeken ingediend. De groep asielzoekers is divers. Naast meerderjarige asielzoekers, al dan niet vergezeld door hun familieleden, die zelfstandig naar Nederland komen, zijn er alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die zonder begeleiding komen en die in Nederland om bescherming verzochten. In de periode 2014-2016 heeft de IND ruim negentien duizend keer een verzoek gedaan aan een andere lidstaat om de asielzoeker terug te nemen. De cijfers laten zien dat het aantal asielzoekers voor wie indicaties bestaan dat zij eerder in een andere lidstaat verbleven voordat zij in Nederland kwamen in de jaren 2014-2016 is toegenomen.¹¹ Dit betekent dat er indicaties zijn dat, op basis van de Dublinafspraken (neergelegd in de EU-Dublinverordening), een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Een oorzaak hiervoor kan zijn dat de asielzoeker familieleden heeft in die lidstaat of via die lidstaat aantoonbaar onrechtmatig de EU is binnengekomen. De AR-cohortstudie maakt duidelijk dat lang niet alle asielzoekers van wie in hun zaken Dublinindicaties ontdekt zijn, vervolgens ook aantoonbaar zijn vertrokken naar de verantwoordelijke lidstaat: 14,8%.¹² Een verklaring is dat veel van asielzoekers voor de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat de COA-opvang zelfstandig hebben verlaten. Onderstaand figuur toont de bestemming die asielzoekers kiezen binnen Europa. Nederland staat op een gedeelte achtste plek binnen Europa.

¹¹ Bron: IND.

¹² AR, Asielinstroom 2014-2016,28.

Figuur 5: Top-10 lidstaten asielaanvragen in de Europese Unie in de periode januari 2013 - september 2017



Bron: Eurostat

Na een afwijzing in eerste aanleg kunnen asielzoekers beroep indienen bij de rechtbank. Rechters kunnen het beroep van de asielzoeker, tegen de afwijzing van zijn asielverzoek, gegrond verklaren. In dergelijke gevallen moet de IND het asielverzoek van betrokken asielzoeker veelal opnieuw beoordelen.

Tweede of volgende aanvragen

Het is mogelijk voor een asielzoeker om een tweede of volgende asielaanvraag in te dienen. Het betreft veelal asielzoekers die de hele asielprocedure reeds doorliepen. Zij besloten op grond van gestelde nieuwe feiten en omstandigheden een tweede (of een volgende) asielaanvraag in te dienen.

Nareizigers

Nareizigers zijn directe familieleden (kinderen en partners) van asielstatushouders. Zij kunnen na inwilliging van de asielaanvraag van de hoofdpersoon een zogenaamde MVV-aanvraag (zie voor meer uitleg paragraaf 4.1) indienen met het oog op 'nareis' naar Nederland. Uit de cijfers van het CBS blijkt dat in de periode 2013-2016 34.645 vreemdelingen naar Nederland kwamen in het kader van nareis. Zij krijgen binnen twee weken na aankomst in Nederland een afgeleide asielvergunning.

Het is nodig om onderscheid te maken tussen de komst van familieleden van asielstatushouders en reguliere gezinsherenigers.¹³ Als een gezinslid van een statushouder van een verblijfsvergunning asiel binnen drie maanden nadat de verblijfsvergunning asiel is verleend een aanvraag voor gezinshereniging

¹³ EMN, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland*, 20.

indient, betreft het een nareiziger. Voor nareizigers gelden gunstigere toelatingsvoorwaarden dan voor reguliere gezinsherenigers.¹⁴ Voor nareizigers geldt onder meer geen inkomenseis, geen inburgeringsplicht in het buitenland en de nareizigers hoeven geen leges te betalen. De partner of de kinderen van de statushouder moeten op de dichtstbijzijnde Nederlandse ambassade een verzoek om een MVV indienen. Nodig is dat zij de gezinsband aantonen met documenten en, indien nodig, de familierelatie aantonen d.m.v. DNA-onderzoek. Indien de IND toestemming geeft om naar Nederland te komen, kunnen de gezinsleden de MVV afhalen op de Nederlandse ambassade. In Nederland krijgen ze een verblijfsvergunning asiel, zonder dat zij de asielprocedure hoeven te doorlopen, en niet zoals gezinsmigranten een reguliere verblijfsvergunning.

Tabel 2 toont de nationaliteiten van de asielzoekers in de periode 2014-2016 en het aantal nareizigers. Goed zichtbaar is de dominantie van Eritreeërs en Syriërs in de jaren 2014 en 2015. Zij vormen in deze jaren samen respectievelijk 56% en 60% van de eerste aanvragen. Daarnaast zien we dat in 2015 (vooral Albanezen) en in 2016 (vooral Marokkanen) ook personen afkomstig uit veilige landen asielaanvragen indienen. Wat opvalt in de tabel is het grote aantal nareizigers afkomstig uit Syrië en Eritrea, en het aantal staatlozen. Dit hangt samen met het hoge inwilligingspercentage op asielaanvragen uit die landen. Dit verklaart ook het lage aantal nareizigers uit bijvoorbeeld Afghanistan, waar het inwilligingspercentage lager ligt.

Tabel 2: Top 8 nationaliteiten en aantallen asielzoekers in eerste aanleg en nareizigers (2013-2016)

Nationaliteit\Jaar	Eerste asielverzoeken			Nareizigers		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Afghaans	500	2.550	1.030	100	80	60
Albanees	90	1.010	1.660		<10	
Eritrees	3.930	7.360	1.500	190	1.010	1.310
Iraaks	730	3.010	890	250	210	120
Marokkaanse	60	80	1.270	<10	10	<10
Somalisch	870	260	160	930	410	250
Syrisch	9.480	18.680	2.160	2.810	8.980	8.400
Staatloos	2.760	2.400	310	320	2.510	1.140
Totaal	23.970	43.090	18.170	5.360	13.850	11.810

Bron: IND

¹⁴ ACVZ, *Na de vlucht herenigd*, 23.

Er bestaan grote verschillen tussen inwilligingspercentages van asielzoekers afkomstig uit veilige landen en asielzoekers afkomstig uit andere landen. Het inwilligingspercentage op eerste asielaanvragen van “veiligelanders” ligt in de periode 2014-2016 op ongeveer 2%, terwijl dat voor asielzoekers afkomstig uit niet-veilige landen op ongeveer 77% ligt.

Hervestiging en relocatie

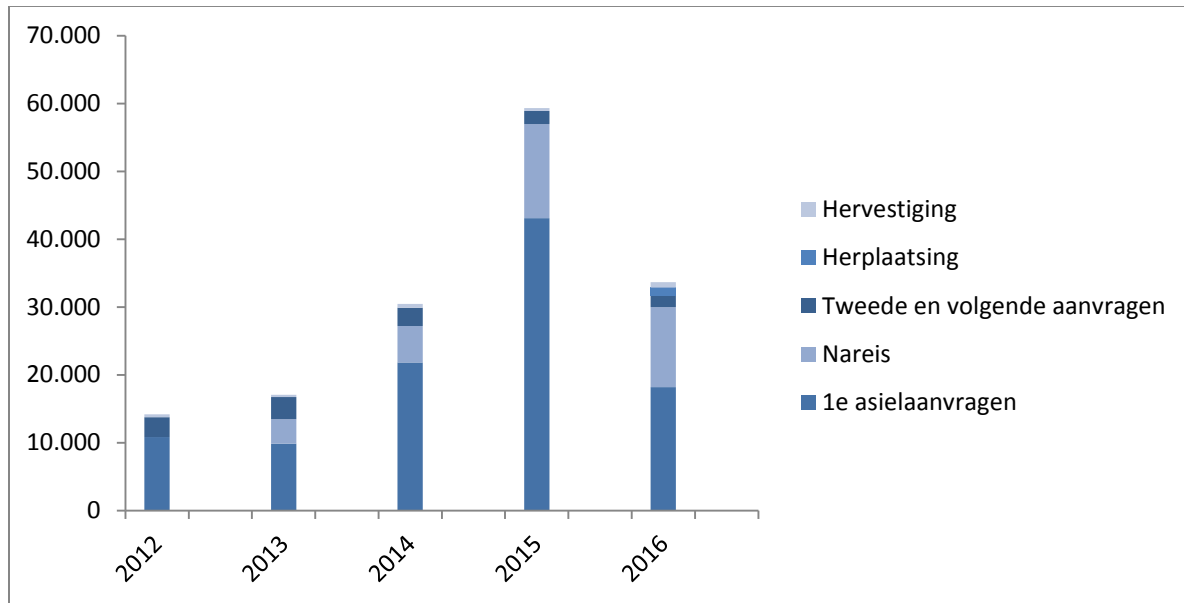
Het hervestigingsbeleid heeft als doel om bescherming te bieden aan individuele vluchtelingen, bij te dragen aan een duurzame oplossing voor de wereldwijde vluchtelingenproblematiek en bij te dragen aan het ontlasten van de regio's van opvang. Op grond van het meerjarig beleidskader hervestiging vraagt Nederland aan de UNHCR om jaarlijks een groep van gemiddeld ongeveer 500 kwetsbare vluchtelingen voor te dragen voor hervestiging. Van deze 500 vluchtelingen selecteert de IND ongeveer 400 personen tijdens hervestigingsmissies in de opvangregio's. Ongeveer 100 vluchtelingen draagt de UNHCR op individuele basis voor bij Nederland. (onder meer “emergency” en “high profile” zaken). Tijdens selectiemissies beoordelen IND-medewerkers of de voorgedragen vluchtelingen in Nederland in aanmerking komen voor een asielvergunning in Nederland. COA-medewerkers beoordelen het integratieprofiel. In de periode 2013-2016 zijn 2.300 vluchtelingen geselecteerd.¹⁵ De EU Turkije Verklaring van 18 maart 2016 heeft geresulteerd in een stijging in het aantal hervestigde vluchtelingen.

Daarnaast heeft overleg over de toestroom van migranten naar Italië en Griekenland binnen de Europese Unie ertoe geleid dat de Europese Raad in september 2015 twee opeenvolgende besluiten heeft genomen om Italië en Griekenland (tijdelijk) te ondersteunen. Doel van die besluiten was om asielzoekers met een kansrijk asielverzoek, die daar binnen zekere periode arriveerden en aanwezig waren, vanuit Italië en Griekenland te herplaatsen naar andere lidstaten. Kansrijk betekent dat de vreemdeling een nationaliteit heeft, waarvoor geldt dat 75% of meer van de asielverzoeken uit die landen in Europa is ingewilligd. De doorlooptijd van de Raadbesluiten liep tot september 2017. Uiteindelijk kwamen in Nederland in totaal 2.630 relocanten uit Italië en Griekenland aan.¹⁶

¹⁵ De periode 2013-2016 valt binnen twee beleidskader periodes: 2012-2015 en 2016-2019.

¹⁶ DG Migratie, *RVK 2017*, 14.

Figuur 6: Onderverdeling asielinstroom (2012-2016)



Bron: IND, Asylum trends

Het doel van het Nederlandse asielbeleid

Op nationaal niveau is het Nederlandse asielbeleid gereguleerd door de Vreemdelingenwet 2000 (Vw. 2000) die in april 2001 in werking trad. De bepalingen van deze wet zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit (Vb.), het Voorschrift Vreemdelingen (VV) en de Vreemdelingencirculaire (VC). Sinds 1 januari 2014 is het Nederlands toelatingsbeleid in overeenstemming gebracht met de Europese kwalificatierichtlijn. Dit was ook een van de doelstellingen van PST. Sindsdien zijn er twee gronden om als asielzoeker een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te krijgen. In de Vreemdelingenwet is in artikel 29 opgenomen dat Nederland bescherming biedt aan vluchtelingen waar het, in overeenstemming met het Geneefse Vluchtelingenverdrag uit 1951, gaat om slachtoffers van vervolging wie hun land hebben verlaten.¹⁷ Volgens dat Verdrag mogen vluchtelingen niet worden teruggestuurd naar landen waar zij

¹⁷ De definitie van een vluchteling afkomstig uit het Geneefse verdrag is opgenomen in de Vw. 2000: Elke persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term „het land waarvan hij de nationaliteit bezit" elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen

hebben te vrezen voor vervolging (de zogenaamde a-grond). Asielzoekers die niet voor een vluchtelingenstatus in aanmerking komen, kunnen in aanmerking komen voor een subsidiaire status, wanneer er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat zij bij terugkeer een reëel risico van “ernstige schade” lopen (de b-grond). Ernstige schade bestaat volgens artikel 15 van de kwalificatierichtlijn uit doodstraf of executie, of foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst, of ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. De subsidiaire bescherming loopt goeddeels parallel met de bescherming die voortvloeit uit artikel 3 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.

Vreemdelingenwet 2000

Doel van de Vw. 2000 is het verkorten van de duur van de asielprocedure en het verhogen van de kwaliteit van de eerste beslissingen. Vreemdelingen krijgen sneller duidelijkheid over hun toekomstperspectief: of een vergunning in Nederland of terugkeer naar het herkomstland. Een ander voordeel is dat een afname van de duur van de procedure de kosten voor overheid laat dalen.¹⁸ De Vw. 2000 bepaalt daarnaast dat asielzoekers slechts voor één type verblijfsstatus in aanmerking komen, namelijk de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd. Iedereen die toelating krijgt, ontvangt dezelfde vergunning met hetzelfde voorzieningspakket. Doorprocederen is dan niet mogelijk. Dit betekent dat de vreemdelingenkamers en de Raad van State minder zaken voorgelegd krijgen. Na vijf jaar beoordeelt de IND of de statushouder aan alle voorwaarden voldoet om in aanmerking komt voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd. Een andere vernieuwing geïntroduceerd in de Vw. 2000 is dat het rechtsmiddel bezwaar is geschrapt in de asielprocedure. Ter compensatie is de voornemenprocedure geïntroduceerd. Wanneer de IND oordeelt dat asielzoekers niet voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning, krijgen zij per brief een voornemen tot afwijzing, waarin de IND uitlegt waarom tot deze beslissing is gekomen. Vervolgens kan de advocaat reageren in een zienswijze waarom de IND de beslissing moet herzien. De IND neemt de zienswijze mee in haar uiteindelijke beslissing. Tot slot is in de Vreemdelingenwet ook het rechtsmiddel herstelverzuim weer ingesteld. Wanneer een aanvraag niet voldoet aan alle vereisten om deze in behandeling te kunnen nemen constateert de IND dat de aanvrager in verzuim is en geeft de aanvrager twee weken om dat verzuim te herstellen.

ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet inroept.

¹⁸ Zie: Memorie van Toelichting van de Vreemdelingenwet 2000.

PIVA

Het Project Invoering Verbetering Asielprocedure (PIVA) ingevoerd op 1 juli 2010 heeft tot doel de asielprocedure sneller en zorgvuldiger te maken. Andere doelen van PIVA zijn het bevorderen van het vertrek van asielzoekers die de gehele asielprocedure doorlopen en het wegnemen van prikkels van asielzoekers om een tweede- of vervolgpprocedure in te dienen.¹⁹ Een toelichting op de 8-daagse asielprocedure die was ingevoerd als onderdeel van de verbeterde asielprocedure is opgenomen in bijlage 2. Belangrijk is dat na invoering van de verbeterde asielprocedure alle asielzoekers na aanmelding instromen in de Algemene Asielprocedure (AA) die 8 werkdagen duurt. Indien de IND niet binnen deze acht dagen op een asielverzoek kan beslissen, wanneer er bijvoorbeeld meer tijd nodig om te komen tot een beslissing, gaat een asielzoeker naar de Verlengde Asielprocedure (VA). In de VA heeft de IND maximaal zes maanden om een besluit te nemen. Deze periode van zes maanden kan de IND verlengen met maximaal 1½ jaar. Toen de asielinstroom sterk opliep in het najaar van 2015 moesten asielzoekers langer wachten voordat zij konden instromen in de AA. Zij moesten noodgedwongen wachten in de (crisis)noodopvanglocaties verspreid over Nederland (zie ook hoofdstuk 3).²⁰

Tegen een afwijzing kan de asielzoeker in beroep gaan bij een Nederlandse rechter. Wanneer het beroep door de rechtbank is afgewezen, kan een asielzoeker in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook de IND kan in hoger beroep gaan, als deze het niet eens is met de uitspraak van de rechter. De wettelijke termijn voor de afdoening van hoger beroepschriften is maximaal 23 weken.

De doelstellingen van PST

Deze doorlichting heeft als startpunt de invoering van PST in januari 2014. De maatregelen ingevoerd tijdens PST hebben tot doel de doorlooptijden van de behandeling van asielverzoeken te verkorten door het proces te stroomlijnen en het voorkomen van tweede en volgende aanvragen door in eerste instantie afgewezen asielzoekers (het zogenaamde stapelen).²¹ Bij behandeling van de eerste doelstelling van PST komt aan bod in hoeveel zaken de IND er in slaagt om binnen de wettelijke beslistermijn op asielverzoeken te beslissen. Het idee is dat kortere procedures niet alleen de kosten drukken, ook is het doel dat vreemdelingen snel duidelijkheid krijgen zodat zij, als zij een afwijzende

¹⁹ WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*.

²⁰ ACVZ, *Pieken en Dalen*, 36 en 41.

²¹ Staatsblad nr. 580 (23 december 2013), Nota van toelichting. Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures.

beschikking ontvangen, nog niet zijn geworteld in Nederland. Bij de snelheid van de asielprocedure staat efficiënt behandelen van asielverzoeken centraal.

PST moet niet alleen zorgen voor een snellere asielprocedure, ook moet de inzet van PST leiden tot meer zorgvuldigheid. De theorie is dat inzet op zorgvuldige beslissingen bij de IND ervoor zorgt dat afgewezen asielzoekers geen nieuwe aanvragen indienen. Een zorgvuldige asielprocedure voorkomt ook dat er problemen ontstaan bij verwijdering van vreemdelingen die dusdanig lang in Nederland verblijven dat zij, en hun kinderen, enerzijds geïntegreerd raken, en anderzijds geen toelating krijgen.

Het uitgangspunt bij het voorkomen van tweede en volgende aanvragen is dat dit niet goed is voor de vreemdeling en voor de migratieketen. Wanneer de procedure zorgvuldig is, en alle overwegingen zijn meegenomen, is de theorie dat tweede en volgende aanvragen de vreemdeling onterecht hoop geven op legaal verblijf in Nederland. Ook zorgt dit stapelen van procedures voor een zware belasting van de migratieketen. Het streven is overigens niet om het indienen van een nieuwe aanvraag onmogelijk te maken. Immers, er kunnen nieuwe feiten of omstandigheden zijn, die het bieden van bescherming nodig maken. Zo kan de situatie in herkomstlanden van asielzoekers veranderen (denk aan opnieuw opblazende gevechten in Irak).

Hieronder staan opgesomd de maatregelen die behoren bij PST. Duidelijk is dat de maatregelen vooral inzetten op versnelling van de asielprocedure.

1. Aanpassing van de Dublinprocedure. De wijziging die PST beoogt, is door het samenvoegen van het eerste gehoor en het Dublingehoor het proces sneller te laten verlopen;
2. Meetoetsen humanitair-reguliere toelatingsgronden bij de behandeling van de asielaanvraag. Door het vroegtijdig meewegen van alle relevante elementen in de asielprocedure is bij een afwijzing gelijk duidelijk of er andere redenen zijn om verblijf in Nederland toe te staan. Ook bouwt de IND op deze manier een volledig dossier op dat nodig is bij beoordeling van een (eventuele) vervolgaanvraag;
3. Ketenpartners moeten dossiers sneller aan elkaar gaan overdragen;
4. Voorkomen dat een vreemdeling na een inwilliging doorprocedeert voor een andere (sterkere) verblijfstitel. Hiervoor hanteert de IND een vaste toetsingsvolgorde, waarbij de sterkste verblijfstitel het eerst aan bod komt;
5. Tweede en volgende asielaanvragen versneld afdoen door invoering van de ééndagstoets. De winst van de ééndagstoets is, naast een kortere doorlooptijd, dat het Rijk een signaal afgeeft dat het niet loont om een tweede of volgende aanvraag in te dienen als daar geen goede reden voor is. Bij een tweede of volgende asielaanvraag kijkt de IND enkel nog of er sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden (nova). Indien de IND een tweede of volgende

asielaanvraag niet in één dag kan afronden, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek nodig is, stroomt de vreemdeling door naar de AA-procedure of direct naar de VA-procedure;

6. Vereenvoudiging van de procedure voor nareizigers om hen na inwilliging van de aanvraag en inreis in Nederland, ambtshalve een afgeleide asielvergunning te verlenen;
7. Besparing door rechtsbijstand voor ongegronde vervolgaanvragen na invoering van "no cure, less fee" te beperken. Met deze vergoedingssystematiek wil de overheid het stapelen van procedures voorkomen. De verwachting is dat advocaten bij vervolgaanvragen een gedegen afweging maken of het verzoek kansrijk is. Als de aanvraag of het (hoger) beroep niet succesvol is, ontvangt de advocaat een lagere vergoeding;
8. De Nederlandse asielprocedure in lijn te brengen met de Europese richtlijnen. Vanuit Europa is de afgelopen jaren ingezet op harmonisatie via introductie van meerdere richtlijnen²² (besluiten van de EU die lidstaten nog in nationale wetgeving moeten opnemen) en verordeningen (regels die, net als nationale wetten, direct gelden voor alle inwoners van de landen van de EU). Op deze manier is geïnvesteerd in een herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS). Hiermee is geprobeerd 'asielshoppen', het doorreizen van asielzoekers naar het land waar een aanvraag het meest kansrijk is, te beperken. Het idee is dat een soortgelijk asielverzoek in de EU overal leidt tot dezelfde uitkomst. Hierboven was al genoemd dat de kwalificatierichtlijn leidde tot een herziening van de vreemdelingenwet 2000 (de hierboven genoemde opname van de a- en b-grond) in 2014.

Overige programma's en beleidstrajecten

Naast PST, is in 2014 en in 2015 het Programma OPTIMA (Optimalisering ketenbreed Asielproces met menselijke maat) in de migratieketen ingevoerd. OPTIMA richt zich onder meer op het schrappen van het aantal contactmomenten, het eerder opstarten van onderzoeken, gezamenlijke ketenplanning in de VA-fase, het al verzamelen van terugkeergegevens in de aanmeldfase en de bekorting van de doorlooptijd. Bij de invoering van OPTIMA is gemikt op een besparing van in totaal €10 miljoen. Naast OPTIMA is ook via het project Stroomlijning van de Kleine Keten ingezet op efficiëntie verhoging en een besparing van één miljoen euro. Mogelijke manieren waarop de Kleine Keten kon besparen, waren een effectievere inzet van de tolken, besparing door samenvoeging van audits, meer gebruik van videoconferenties en effectievere communicatie.

Bij het voorkomen van stapelen van procedures is het project Medische Aspecten Vreemdelingenbeleid van belang. Het doel van dit project is om medische kwesties al tijdens een vroeg stadium mee te wegen. De vreemdeling moet vroegtijdig medische gegevens en documenten aanleveren die relevant

²² Het betreft hier de (herziene) kwalificatierichtlijn (2013); de (herziene) procedurerichtlijn (2013); de (herziene) Dublinverordening (2015); (herziene) opvangrichtlijn (2015) en de (herziene) Eurodacverordening (2013).

zijn voor de beslissing op zijn aanvraag. Dit maakt de kans groter dat de IND bij vervolgaanvragen binnen één dag kan beoordelen of er nova zijn. De theorie is dat dit een rem is op het doen van medische aanvragen enkel om de uitzetting te frustreren, omdat zij dan feitelijk een aantal maanden niet-uitzetbaar waren. In deze periode verzamelde het Bureau Medische Advisering (BMA) de medische gegevens over de vreemdeling en vervolgens kwam het BMA met advies. Indien BMA vroegtijdig kan bevestigen dat asielzoekers fysiek geweld hebben ervaren in het verleden kan dit zorgen voor een gunstig effect op de doorlooptijden.²³

Op 1 maart 2016 is het sporenbeleid ingevoerd. In het sporenbeleid maakt de IND onderscheid tussen asielzoekers op basis van hun profielen. Het is mogelijk om asielzoekers direct na aankomst in te delen in een spoor dat is toegespitst op de specifieke groep waar de asielzoeker toe behoort. Niet langer volgt de IND standaard in alle zaken het vaste stramien van de AA. Ieder spoor is ingericht op een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld Dublinclaimanten (spoor 1), asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst (spoor 2) of asielzoekers die een grote kans maken om voor bescherming in aanmerking te komen (spoor 3 en 5). Niet alle sporen zijn al in werking gesteld. Waar mogelijk zijn processtappen geschrapt of termijnen ingekort, zodat de IND een efficiënter proces kan volgen. Spoor 4 is bedoeld voor personen die niet in een ander spoor terecht kunnen en dus terecht komen in de AA.

De AR becijferde of de gemiddelde doorlooptijd van een asielzoeker uit een veilig land was gedaald na invoering van het sporenbeleid. De AR geeft aan dat de gemiddelde doorlooptijd daalde van 14 weken in januari 2016 tot 5,5 week in september 2016.²⁴ Duidelijk is dat de doorlooptijd is gedaald. De AR geeft wel aan dat het niet mogelijk is om te zeggen of dit komt door de invoering van het sporenbeleid omdat veel factoren van invloed zijn op de doorlooptijden van asielverzoeken.

Het valt op dat in de verschillende programma's de doelstellingen: "sneller en zorgvuldig" vaker terugkomen. Indien de IND asielprocedures effectiever en efficiënter behandelt, is niet vast te stellen of dit te wijten is aan de invoering van PST, omdat deze maatregelen (deels) vergelijkbare doelen hebben. Tabel 3 geeft inzicht in de doelen en de ingezette financiële middelen bij PST. Het is bij PST niet mogelijk om de uitgaven te kwantificeren. Het gaat vooral om aanpassing van bestaande handswijzen en processen. Er bestaan helaas geen bronnen die inzicht geven of en hoeveel de nieuwe werkwijze kost en oplevert aan inzet van middelen.

²³ ACVZ, *Sporen uit het verleden*, 30.

²⁴ AR, *Asielinstroom 2014-2016*, 19-20.

Tabel 3: Doelen en ingezette middelen van PST

Doel	Ingezette middelen
Snelle en efficiënte asielprocedure	Versnelling van de zogenaamde Dublinprocedure door samenvoeging van het eerste gehoor en het Dublingehoor
	Versnelde afdoening van tweede en volgende asielaanvragen door direct meewegen van humanitair-reguliere aspecten
	Snelle overdracht van dossiers in de kleine keten
	Sporenbeleid
	Afdoen van vervolgaanvragen in z.g. één-dag-toets ("snel lik op stuk") afgehandeld
	Gedifferentieerde rechtsbijstandsvergoeding ("no cure, less fee")
	OPTIMA
Zorgvuldige asielprocedure (en voorkomen indienen nieuwe aanvragen)	Subsidie VWN (zie hoofdstuk 2)
	Invoering wet BVK (zie hoofdstuk 2)

2.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur behandeling van asielverzoeken

Over de snelheid en zorgvuldigheid van het Nederlandse asielbeleid verschenen meerdere studies. Met de invoering van PST, zo stelde IND op voorhand, lag het zwaartepunt op veranderingen aan de voorkant van het proces. Het idee is dat aan de achterkant tijdwinst was te behalen, bijvoorbeeld doordat de IND minder tweede en volgende asielaanvragen ontvangt. Hoe groot dit effect is, kon de IND in 2011 niet schatten.²⁵ Over het aantal herhaalde asielaanvragen bestaan verder geen onderzoeken.

De universiteit van Nijmegen heeft in 2014 in opdracht van het WODC het PIVA geëvalueerd.²⁶ De onderzoekers concluderen dat meer snelheid en grotere zorgvuldigheid, maar ook meer snelheid en minder vervolgaanvragen, moeilijk tegelijkertijd zijn te realiseren.²⁷ Net zoals bij PST, ging het bij PIVA vooral om maatregelen aan de voorkant van de asielprocedure. De onderzoekers noemen dat PIVA vooral een verkorting van de asielprocedure opleverde, doordat de AA steeds meer ging gelden als de normale procedure. Dat veel asielzoekers tijdens de hoge instroom in aanmerking kwamen voor een snelle inwilliging hielp hierbij volgens de onderzoekers.²⁸ Een verklaring hiervoor is dat veel asielzoekers in het najaar van 2015 afkomstig waren uit Syrië en Eritrea, welke veel kans maken op een inwilliging.

²⁵ INDIAC, *Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures*, 12.

²⁶ WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*.

²⁷ WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 184.

²⁸ WODC, *Evaluatie van de herziene asielprocedure*, 185.

Het terugdringen van het aantal vervolgaanvragen is volgens de onderzoekers niet gerealiseerd. Met de invoering van PST is dit opnieuw beoogd, zoals hierboven is uitgelegd.

In de wetenschap is aandacht voor inwilligingspercentages op asielverzoeken. De kans op een inwilliging heeft, zo is vaak geopperd, invloed op de aantrekkelijkheid van een lidstaat. In een recente publicatie vergelijkt het WODC de kans op asiel tussen verschillende Europese lidstaten voor het jaar 2014.²⁹ Deze kans loopt behoorlijk uiteen: het varieert van 9% (Hongarije) tot 94% (Bulgarije) (het gemiddelde is 47%). Nederland staat in 2014 met 67% op de zesde plaats voor wat betreft het inwilligingspercentage. Opvallend is dat wanneer de onderzoekers rekening houden met de samenstelling van de asielpopulatie Nederland eerder relatief restrictief is dan permissief, omdat in Nederland relatief veel asielzoekers komen uit landen met een hoge kans op een inwilliging. De tweede vraag in het WODC-onderzoek is of het inwilligingspercentage verandert wanneer elke asielzoeker precies die kans op inwilliging heeft die hij of zij gegeven zijn of haar nationaliteit, leeftijd en geslacht gemiddeld in de hele EU heeft. Wanneer de onderzoekers het Europese inwilligingspercentage gebruiken voor groepen asielzoekers die naar Nederland komen, zou het Nederlandse inwilligingspercentage zelfs stijgen van 67% naar 72%. De onderzoekers vonden geen aanwijzingen dat de internationale verschillen in de uitkomsten van de eerste aanleg beslissingen in latere fases van de asielprocedure in beroep en hoger beroep zijn gerepareerd.³⁰

De Inspectie JenV heeft eind 2015 gekeken naar het proces van identificatie en registratie van asielzoekers tijdens de hoge instroom.³¹ Doel van dit proces is het vaststellen van de identiteit en herkomst van de asielzoeker. De Inspectie stelt dat door de summiere wijze waarop de registratie en identificatie van asielzoekers plaatsvond, het proces onvoldoende zorgvuldig was en verbetering behoefde. Een jaar later leverde de Inspectie op verzoek van de Staatssecretaris van JenV nieuwe bevindingen op over de zorgvuldigheid van het identificatieproces.³² De Inspectie constateert dat de kwaliteit van medewerkers, apparatuur en procesbeschrijvingen nog altijd verbetering behoefde. Eind 2016 volgt een nieuw inspectierapport naar de zorgvuldigheid van het identificatieproces.³³ De Inspectie merkt op dat het “identificatieproces nu [kan] worden gezien als een proces dat wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is”. Soms ontbreekt volgens de Inspectie wel de tijd om bij ongedocumenteerde

²⁹ WODC, *How (un)restrictive are we?*.

³⁰ WODC, *How (un)restrictive are we?*, 37.

³¹ IVenJ, *De tijdelijke (opvang) voorzieningen voor asielzoekers onder de loep*, 4-5.

³² IVenJ, *Zorgvuldigheid bij de identificatie van asielzoekers*, 5-6.

³³ IVenJ, *De identificatie van asielzoekers in Nederland*, 6.

asielzoekers onderzoek te doen naar de identiteit met het gevolg dat de politie niet alle signalen over mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme in kaart brengt. Het gevolg van deze rapporten is extra inzet van middelen tijdens het proces van identificatie en registratie. De migratieketen komt naar voren als een lerende organisatie, die bereid is om de misstanden aan te pakken.

Onderdeel van een zorgvuldige asielpcedure is controle op wie er binnenkomt met het oog op de nationale veiligheid. Er is in de afgelopen jaren geopperd dat zich onder asielzoekers jihadisten bevinden.³⁴ Met het oog hierop is onderzocht hoe de Nederlandse overheid jihadisten signaleert in de migratieketen. Specifiek ging het hierbij om uitwisseling van informatie over potentiële jihadisten in de migratieketen. De onderzoekers tonen dat er in Nederland geen sprake is van één overkoepelende geïntegreerde opzet om jihadisme in de migratieketen te signaleren.³⁵ Wel blijkt dat er “geen indicaties zijn dat zich bij de uitvoering” grote problemen voordoen.³⁶

De Inspectie Gezondheidszorg concludeerde in 2016 dat onder druk van de hoge instroom de medische zorg aan asielzoekers in nieuwe (nood)opvanglocaties onder druk stond.³⁷ Niet alle asielzoekers kregen na aankomst in Nederland een medische intake bij het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GCA). Ook vond in 2016 door de achterstand in de registratie en identificatie van de tbc-screening niet tijdig plaats. Er is toen een landelijke monitor opgesteld met de belangrijkste betrokken partijen om de knelpunten vroegtijdig vast te stellen. Verbetering vindt de Inspectie nog nodig in de voorlichting aan Nederlandse asielzoekers over de Nederlandse gezondheidszorg.

Duidelijk is dat de komst van asielzoekers sinds 2014 uitvoerig is bestudeerd. Het valt op dat er meerdere kwalitatieve studies bestaan over het functioneren van het asielpproces tijdens de hoge instroom. Er zijn geen studies beschikbaar over vervolgaanvragen. Ook bestaan er geen studies die de Nederlandse asielpprocedure vergelijken met andere lidstaten op het gebied van snelheid en zorgvuldigheid.

³⁴ NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* 44, 6.

³⁵ WODC, *Jihadisme en de vreemdelingenketen*, 7.

³⁶ WODC, *Jihadisme en de vreemdelingenketen*, 8.

³⁷ Inspectie voor de gezondheidszorg, *Medische zorg aan asielzoekers*, 7.

2.3 Indicatoren doel 1: Effectieve & efficiënte behandeling van asielverzoeken

Bij de invoering van PST zijn twee doelen te onderscheiden: inzet op een snelle en zorgvuldige asielprocedure en het voorkomen dat asielzoekers een tweede en volgende aanvraag indienen. Indicatoren die hier betrekking op hebben zijn doorlooptijden, doorverwijzingen van AA naar VA, inwilligingspercentages en instandhoudingen. Bij het vaststellen van de indicatoren is gekeken naar de kwaliteitsindicatoren die de IND heeft gebruikt bij de doorlichting van de organisatie in 2014: ontwikkeling van de integrale kostprijs, tijdigheid van de beslissingen, instandhoudingen in beroep en het aantal gegronde klachten. Uit de doorlichting van de IND over 2014 blijkt dat het beeld gemengd is voor de terreinen asiel, regulier en naturalisatie. De onderzoekers weten dat toen aan de verlate invoering van het vernieuwde informatiesysteem. Dat zou in de huidige doorlichting geen rol meer mogen spelen.³⁸ De algemene conclusie van de IND was dat op grond van de verschillende indicatoren de IND een positieve doelmatigheidsontwikkeling doormaakte in de onderzochte periode.

Allereerst gaat het om de kosten die er waren bij de IND per asielbeslissing. Tabel 4 laat zien dat de integrale kostprijs van de behandeling van een asielverzoek vanaf 2012 is afgenomen. Een verklaring is dat meer zaken zijn afgedaan in de AA en niet in de VA. Juist doordat veel zaken sneller waren ingewilligd of afgewezen (via het sporenbeleid) namen de gemiddelde kosten per zaak af. Kanttekening is dat de ontwikkeling van de integrale kostprijs niet alles zegt over efficiëntieontwikkeling. Dit betekent dat de indirecte kosten die de IND maakt, zijn toegerekend aan de behandeling van asielverzoeken en reguliere verzoeken en naturalisatieverzoeken naar rato van de productie-aantallen. Zo kan sprake zijn van veel productie aan producten met lage directe kosten, waarmee naar rato meer indirecte kosten zijn toegerekend aan dit product en de integrale kostprijs hoger is (of omgekeerd).

Tabel 4: integrale kostprijs asiel³⁹

	2012	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde integrale kostprijs asiel	4.687	3.806	3.790	3.307	3.089

Bron: Agentschapsparagrafen bij JenV-jaarverslagen (2013-2016)

In tabel 5 is een uitsplitsing gemaakt van de kostenposten bij de IND. Belangrijk is dat in deze tabel de kosten zijn opgenomen voor het personeel dat zich bezighoudt met de beoordeling van asielverzoeken en verzoeken om toelating van reguliere migranten. Wat opvalt, is dat de kosten niet erg opliepen

³⁸ IND, *Doorlichting IND*, 22 en 30.

³⁹ Dit betreft alle producten die onder asiel vallen, waaronder bijvoorbeeld ook asielverlengingen en herbeoordelingen.

tijdens de hoge instroom van het najaar van 2015. Het percentage van de totale kosten bestemd voor het personeel is redelijk stabiel. Ook is het aantal personen in vast dienstverband bij de IND niet toegenomen. De enige kostenpost die opvallend (met 57% in de periode 2013-2016) steeg, is de inhuur van extern personeel. De extra werkdruk is opgelost door de inhuur van tijdelijk personeel.

Tabel 5: Kosten gemaakt door de IND (x €1000)

	2013	2014	2015	2016
Totaal personeelskosten	235.041 (=64%)	239.685 (= 64%)	250.315 (=62%)	275.171 (=62%)
Kosten vast personeel (€)	193.098	194.439	196.725	204.176
Aantal fte's	3.008	2.984	2.902	2.946
Externe inhuur personeel (€) (uitzendkrachten en ICT)	36.946	38.641	52.778	64.379
Totaal materiële kosten	72.393	69.752	76.351	81.400
Totale kosten	369.124	375.121	404.487	443.553

Bron: Rijksbegroting, Bijdrage agentschappen IND 2013-2016.

Snelheid

De doorlooptijden van een asielverzoek zeggen iets over de snelheid waarmee een verzoek is afgedaan. Tabel 6 maakt duidelijk dat na 2013 de IND, ondanks de sterk verhoogde instroom, binnen de wettelijke termijn is gebleven. Vooral in 2015 heeft de IND een opmerkelijke prestatie geleverd door juist in 2015 de doelstelling te halen. Hierbij is belangrijk dat de doorlooptijd van een asielverzoek pas zichtbaar is nadat de procedure is afgerond. Is een aanvraag ingediend in 2015 en is deze pas afgerond in 2017 dan telt de aanvraag mee bij voor het jaar 2017. Deze cijfers geven dus beperkt inzicht in de doorlooptijden in een jaar.

Tabel 6: Doorlooptijden behandeling asielverzoeken binnen wettelijke termijnen

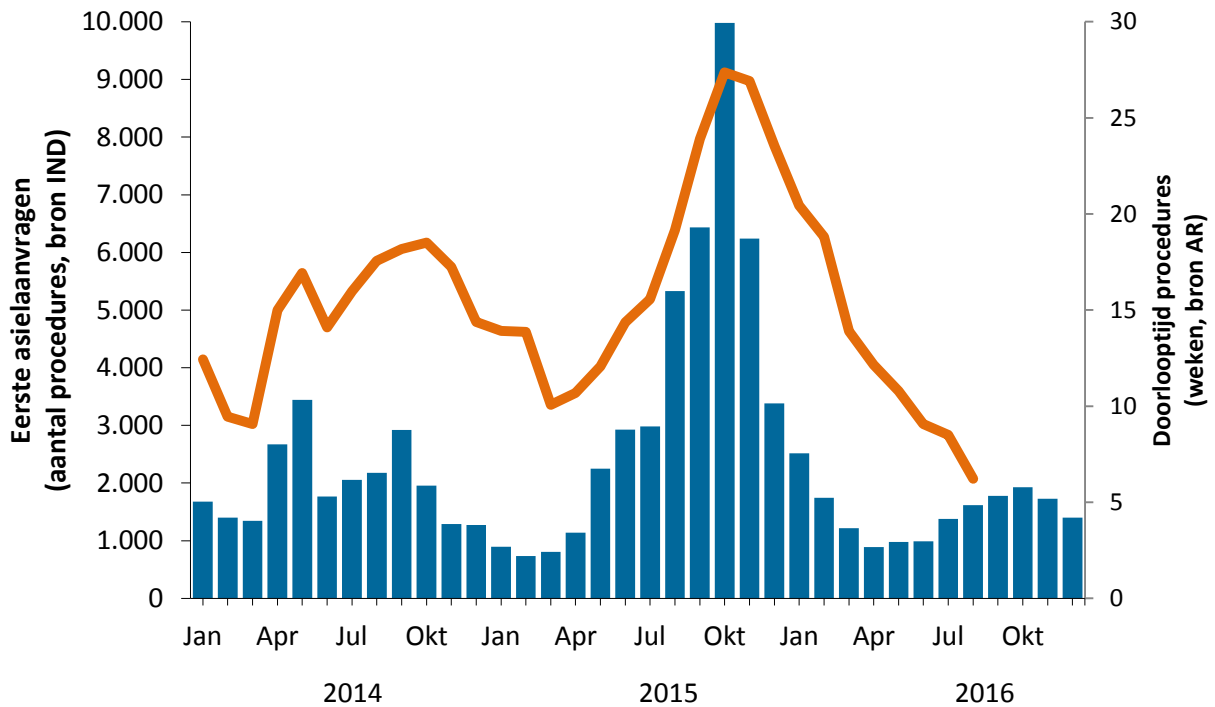
	2013	2014	2015	2016
Afgesproken percentage asielverzoeken dat afgedaan moet zijn binnen de daarvoor afgesproken wettelijke doorlooptijden (%)	86%	89%	89%	90%
Het percentage van de asielverzoeken dat daadwerkelijk is afgedaan binnen de wettelijke doorlooptijden (%)	85%	93%	96%	91%

Bron: JenV-begroting (2013-2016).

Onderstaande figuur is afkomstig uit het onderzoek van de AR en is aangevuld met instroomcijfers van de IND. In het AR-onderzoek zijn de doorlooptijden per maand van asielzoekers uit het cohort 2014-

2016 berekend. De grafiek laat zien dat tijdens de hoge instroom de doorlooptijden sterk opliepen, naar 27,4 weken, maar dat na de piek de doorlooptijden het niveau van voor de hoge instroom bereikten (9,1 weken).

Figuur 7: Duur van de asielprocedure afgezet tegen het aantal eerste aanvragen



Bron: IND & AR, Asielinstroom⁴⁰, 17.

Een volgende indicator is het aantal zaken dat de IND behandelt in de AA of doorstuurt naar de VA. Wanneer de IND meer zaken in de AA afdoet, betekent dit dat de IND in meer zaken binnen acht dagen inwilligt of afwijst. Tabel 7 toont dat in 2016 het aantal asielverzoeken dat de IND in de AA afdeed groot was en dat een kleiner deel (=16%) werd doorgestuurd naar de VA. De doorlooptijd heeft grote gevolgen voor de migratieketen. Een snelle inwilliging of afwijzing betekent een korter verblijf in een COA-locatie.

⁴⁰ Asielaanvragen waarover in 2016 nog niet beslist was, zijn door de AR niet meegenomen bij het berekenen van de doorlooptijden.

Tabel 7: Aantal zaken doorgestuurd naar de VA door de IND

Jaar	Totaal afgedane zaken	Naar VA	Procentueel afgedaan in VA
2013	18.710	4.960	27%
2014	23.660	5.710	24%
2015	26.650	6.250	23%
2016	41.200	6.430	16%

Bron: Bron: Rijksbegroting, Bijdrage agentschappen IND 2013-2016

Tabel 8 laat zien dat het inwilligingspercentage in Nederland in 2015 en vooral in 2014 hoog lag. Bijna driekwart van de asielverzoeken heeft de IND in die jaren in eerste aanleg in de AA ingewilligd. Ook van de zaken die waren doorgestuurd naar de VA, willigde de IND nog bijna 70% in. Dit percentage is niet verrassend. In 2014 en 2015 kwam een groot deel van de asielzoekers uit landen met een hoge kans op succes. In 2016 nam het aantal asielzoekers afkomstig uit landen met een grote kans op een status af (het relatieve aandeel Syriërs en Eritreeërs daalde). Dit is goed zichtbaar in een daling van het inwilligingspercentage in de AA in 2016. Ook is begin 2016 het sporenbeleid in werking getreden. In het sporenbeleid doet de IND aanvragers afkomstig uit veilige landen en Dublinclaimanten af in een ander spoor, waardoor eerder een onderscheid is gemaakt tussen kansrijke en kansarme aanvragen. De AR maakt in haar cohortstudie 2014-2016 onderscheid in de duur van de behandeling van asielverzoeken die waren ingewilligd en die waren afgewezen. De IND deed langer over inwilligingen dan over niet-inwilligingen: 19 versus 16 weken.⁴¹

Tabel 8: Aantallen asielverzoeken afgedaan in AA, VA en inwilligingspercentages

	Aantal asielverzoeken afgedaan in AA	Inwilligingspercentage AA	Aantal asielverzoeken afgedaan in VA	Inwilligingspercentage VA	Totaal	Totaal aantal inwilligingen
2013	13.750	62%	4.960	45%	18.700	10.760 (=57%)
2014	17.950	74%	5.710	73%	23.660	17.384 (=73%)
2015	20.400	69%	6.250	69%	26.650	18.429 (= 69%)
2016	34.770	53%	6.430	68%	41.200	23.041 (=56%)

Bron: IND jaarverslagen (2013-2016)

Tabel 9 geeft de gemiddelde duur van het verblijf van asielzoekers in de VA. Duidelijk is dat deze opliep in 2016. De duur van de VA is maximaal 6 maanden. In februari 2016 is, gelet op de hoge instroom, de

⁴¹ AR, *Asielinstroom 2014-2016*, 18.

maximale beslistermijn met maximaal 9 maanden verlengd. De IND mocht in 2016 dus maximaal 15 maanden gebruiken om te komen tot een beslissing. In individuele gevallen is er op basis van artikel 42 Vw. 2000 de mogelijkheid om de termijn nog met drie maanden te verlengen. De tabel toont dat de duur van het verblijf in 2016 steeg naar 300 dagen. Dit bevestigt dat het aantal asielverzoeken waarop de IND beslist in de AA toenam. Immers, de gemiddelde duur van de asielprocedure nam niet toe. Dat de lengte van het verblijf op een COA-locatie tijdens de VA opliep, zorgde voor oplopende kosten bij het COA. In de VA krijgen asielzoekers verblijf aangeboden door het COA.

Tabel 9: Gemiddelde duur verblijf van asielzoekers in VA

2013	Niet bekend
2014	240 dagen
2015	183 dagen
2016	300 dagen

Bron: IND

Tabel 10 laat zien dat na de hoge instroom de gemiddelde doorlooptijden in beroep en hoger beroep in 2015 en in 2016 niet opliepen. In de AA bleven de gemiddelde doorlooptijden in beroep en hoger beroep beperkt tot 5 weken. Dus ook tijdens een periode van hoge instroom blijkt de migratieketen doeltreffend. In de VA waren de gemiddelde doorlooptijden in beroep en in hoger beroep veel hoger. De gemiddelde doorlooptijden van beroep in de VA namen af sinds 2013. De vraag is wel of deze indicator een volledig beeld geeft. De doorlooptijden in beroep en in hoger beroep zijn uiteraard ook afhankelijk van de omvang van de instroom en van het soort zaken dat bij de rechter komt.

Tabel 10: Gemiddelde doorlooptijden asielverzoeken in beroep en hoger beroep

Doorlooptijden beroep (wettelijke termijn is 4 weken voor de AA en 23 weken voor VA wanneer beschikking ongegrond, anders is VA ook 4 weken*)				
	2013	2014	2015	2016
AA	6 weken	6 weken	7 weken	5 weken
VA	31 weken	25 weken	24 weken	19 weken
Doorlooptijden hoger beroep (is altijd 23 weken)				
AA	24 weken	9 weken	12 weken	5 weken
VA	28 weken	15 weken	18 weken	12 weken

Bron: RVK

*Termijnen gelden na de invoering van de Procedurerichtlijn op 20 juni 2015

Naast snelheid, is een tweede doelstelling van PST het verhogen van de zorgvuldigheid van de beslissingen genomen op asielverzoeken. De eerste indicator die iets zegt over het zorgvuldig handelen

van de IND is het percentage instandhoudingen in beroep en in hoger beroep. Hierin geeft tabel 11 inzicht. Duidelijk is dat het percentage instandhoudingen in beroep hoog ligt. In de periode 2013-2016 ligt dit percentage altijd boven de doelstelling die de IND is opgelegd. Dit betekent dat de rechter in deze periode in minimaal 85% de beschikking van de IND volgde. Hierbij zijn wel kanttekeningen te plaatsen. De vraag is of deze indicator een volledig beeld geeft over de zorgvuldigheid van de beschikkingen opgesteld door de IND. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat het (landen)beleid voor een herkomstland tussentijds is veranderd, waardoor de rechter tot een andere conclusie komt dan de IND.

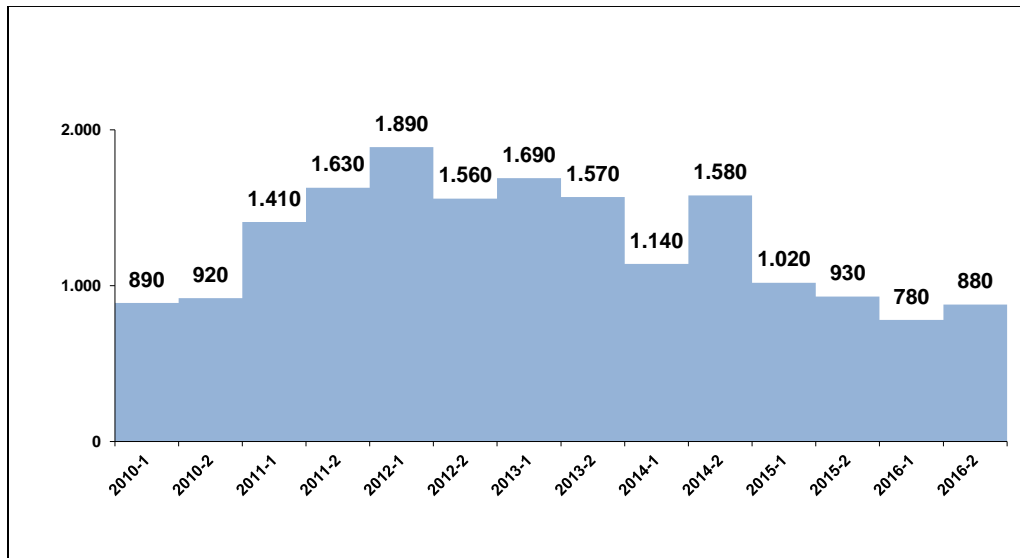
Tabel 11: Instandhoudingen IND in beroep beslissingen op asielverzoeken

	2013	2014	2015	2016
Instandhouding asielverzoeken (%)	85%	87%	87%	90%

Bron: Jaarverslagen IND 2013-2016

Daarnaast is een doelstelling van PST het voorkomen van tweede en volgende aanvragen. Onderstaand figuur toont dat het absolute aantal tweede en volgende aanvragen sterk is gedaald na 2014. Dit heeft mogelijk te maken met hoge inwilligingspercentages op asielaanvragen na 2014 van vooral Syrische en Eritrese asielzoekers, waardoor er minder afwijzingen waren. Een andere verklaring is dat sinds eind 2015 een deel van de asielzoekers afkomstig is uit veilige landen. Een groot deel van hen is afgewezen in eerste aanleg en zij verdwijnen vaak zelf uit de opvang. Zij dienen daarom geen tweede aanvraag in. Weer een andere verklaring is dat de maatregel genomen in het kader van PST om te voorkomen dat afgewezen asielzoekers een nieuwe aanvraag indienden, de ééndagstoets en “no cure, less fee”, effect had. Het is gewenst het percentage in beeld te krijgen van personen uit een jaarlijks cohort die na een afwijzing in hoger beroep een volgende asielaanvraag indienen. Dat is tot op heden nog niet mogelijk. Er zijn slechts jaarcijfers over herhaalde aanvragen bekend en geen cijfers van jaarlijkse cohorten.

Figuur 8: Aantal tweede en volgende aanvragen per halfjaar sinds 2010



Bron: Agentschapsparagrafen bij JenV-jaarverslagen (2013-2016)

Tabel 12 toont dat de kans op succes tijdens een tweede of een herhaalde aanvraag tussen een kwart en een derde ligt. Gelet op de slagingskans is het begrijpelijk dat een asielzoeker van wie het verzoek tijdens behandeling van de eerste asielaanvraag is afgewezen, wederom probeert om een status te krijgen. Het is gewenst om beter te kijken naar redenen waarom deze asielzoekers alsnog een status krijgen. Om de aard van de tweede en volgende aanvragen in beeld te krijgen is dossieronderzoek nodig. Mogelijk bestaat er een categorie zaken van asielzoekers waarvan de kans op succes hoog is wanneer zij een hernieuwd asielverzoek indienen.

Tabel 12: Aantal inwilligingen op herhaalde aanvragen

	Afwijzing	Inwilliging	Overig (bijvoorbeeld personen die Nederland tussentijds vertrokken)
2015	1.100	553 (=31%)	128
2016	1.126	455 (=27%)	98

Bron: IND

Een andere indicator voor de kwaliteit is het aantal klachten dat binnenkomt bij de IND over de gevolgde procedure. In 2016 waren dat er 1.540, in 2015 1.340 en in 2014 1.270. Tabel 13 laat zien dat het aantal gegronde klachten altijd is gebleven binnen de doelstelling van 2%. Nodig is om op te merken dat het

hier klachten betreft over asielaanvragen en reguliere aanvragen. In deze jaren was tussen de 78 en 80% van de klachten tijdig afgehandeld.⁴²

Tabel 13: Aantal gegronde klachten (doel is minder 2%)

	2013	2014	2015	2016
Aantal gegronde klachten (%)	0,6%	0,7%	0,2%	NB

Bron: Jaarverslagen IND 2013-2016

Een recent klanttevredenheidsonderzoek laat zien dat de meeste winst bij de IND in asielzaken valt te halen op de onderdelen 'reactietermijn' en 'doorverwijzen'.⁴³ Hierover zijn asielzoekers momenteel minder tevreden, terwijl het relatief veel impact heeft op het totaaloordeel over de IND. Medewerkers van de IND beseffen dat de reactietermijn een zwakke plek is in de dienstverlening. Asielzoekers blijken ook minder positief zijn over het 'inleven' en 'actief meedenken' van de medewerkers.

2.4 Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de behandeling van asielverzoeken

Bij de introductie van PST zijn er twee doelstellingen te onderscheiden: het bevorderen van een snelle procedure en het bevorderen van een zorgvuldige procedure, zodat er minder tweede en volgende aanvragen komen. Voor beide doelstellingen is een aantal indicatoren opgesomd. Het koppelen van een effect aan een maatregel is lastig. In dit hoofdstuk is ook opgesomd dat meerdere beleidswijzigingen waren ingevoerd met (deels) overlappende doelstellingen. Over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de invoering van PST zijn geen harde cijfers te noemen. De indicatoren zeggen wel iets over het functioneren van de IND in de periode 2013-2016.

Tijdens PST is ingezet op versnelde asielprocedures. Duidelijk is dat de termijnen bij het nemen van beslissingen op asielverzoeken niet opliepen. Hierbij is wel de kanttekening te plaatsen dat het in het najaar van 2015 en begin 2016 maanden kon duren voordat de asielzoeker de asielprocedure kon starten omdat de asielzoeker moest wachten in (crisis)noodopvanglocaties. Dit hoofdstuk laat zien dat de IND ook tijdens de hoge instroom de wettelijke doorlooptijden behaalde. Een deel van de verklaring zit in de herkomstlanden van de asielzoekers. Op een groot deel van de aanvragen is in de AA beslist, omdat zij of uit veilige landen van herkomst komen of uit landen waarvan asielzoekers veelal een verblijfsvergunning krijgen. Hierbij speelt mogelijk een rol dat in maart 2016 het Sporenbeleid in werking

⁴² IND, *Jaarverslagen IND 2015 en 2016*, 28.

⁴³ Kleine Keten, *Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten (IND, COA en DT&V)*, 6.

trad, zoals ook de AR benoemde, en asielzoekers uit veilige landen in een apart spoor sneller konden worden behandeld. Een ander deel van de verklaring is dat de wettelijke doorlooptijden voor asielzoekers tijdens de hoge instroom waren verlengd.

Daarnaast valt op dat de kosten per afhandeling van een asielaanvraag door de IND in deze periode behoorlijk zijn gedaald. Dit kan wijzen op een toegenomen efficiëntie bij de behandeling van een asielverzoek. Zoals al is uitgelegd, vormt de integrale kostprijs mogelijk geen goede weergave van de werkelijke kosten die in die periode waren gemaakt. Een andere indicator op het domein van een snelle asielprocedure zijn de doorlooptijden in beroep en in hoger beroep. De cijfers laten zien dat de doorlooptijd in zowel de beroepsfase, als de hoger beroepsfase van zaken in de AA en de VA in de periode 2013-2016 terugliep. Zichtbaar is dat de relatieve kosten voor het personeel zijn opgelopen. Een verklaring hiervoor is de tijdelijke inhuur van personeel.

De tweede doelstelling is het voorkomen van tweede en volgende aanvragen door de inzet op een zorgvuldige procedure. Hiervoor zijn enkele maatregelen ingevoerd, zoals het “no cure, less fee” en de ééndagstoets. Figuur 7 laat zien dat het aantal tweede en volgende aanvragen is afgenomen na 2014. Deze doelstelling van PST is behaald. Onduidelijk is of deze doelstelling is te herleiden tot de maatregelen uit PST. Goed zichtbaar in de cijfers is dat het inwilligingspercentage in 2014 en 2015 hoog lag. Een andere indicator op het terrein van zorgvuldigheid is het aantal instandhoudingen door de rechterlijke macht. Duidelijk is dat in deze periode het aantal instandhoudingen van de beslissing van de IND door de rechterlijke macht niet wezenlijk is gewijzigd.

Hoofdstuk 3. Doel 2: Effectieve & efficiënte opvang van vreemdelingen

3.1 Doelstelling bij het opvangen van vreemdelingen door het COA

De missie van het COA is asielzoekers tijdens hun asielprocedure en statushouders die wachten op een eigen woning een leefbare en veilige opvang bieden en hen begeleiden.⁴⁴ De taken van het COA zijn vastgelegd in de Wet Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. In het begrotingsartikel zijn de taken van het COA als volgt samengevat: het COA biedt asielzoekers en statushouders huisvesting, verstrekt middelen van bestaan en geeft begeleiding richting hun toekomst. Het opvangen van asielzoekers kent in Nederland een lange traditie. Vanaf het midden van de jaren tachtig kregen eerst alleen asielzoekers uit Sri Lanka opvang aangeboden tijdens hun asielprocedure, vanaf 1987 gold dit voor alle asielzoekers. Het centraal opvangen van asielzoekers had tot doel om de olopende maatschappelijke kosten te beperken. Nadat asielzoekers centraal opvang kregen, verviel immers het recht op een uitkering. Daarnaast verdwenen problemen rond "overbewoning" van pensions in steden waar asielzoekers samenwoonden in kleine ruimtes. Een ander voordeel van het centraal opvangen van asielzoekers is dat zij zo over Nederland zijn te verspreiden.

Begin jaren negentig verstopte het systeem, vooral omdat gemeenten de doorstroming van asielzoekers met een vergunning naar sociale huurwoningen vanuit een azc niet op gang kregen. Dit leidde in 1994 tot de oprichting van het COA. De verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers was tegelijk overgeheveld naar het ministerie van Justitie (voorheen lag dit bij het ministerie van VWS). De gemeenten waren alleen nog verantwoordelijk voor de huisvesting van vergunninghouders. In een nota uit 2000 presenteerde de toenmalige staatssecretaris van Justitie de gevolgen van de invoering van de Vw. 2000 voor de toekomst van het opvangmodel. Nog altijd vormen deze elementen de doelen van de opvang van asielzoekers⁴⁵:

- Het opvangmodel bestaat uit permanente opvangcentra, gecombineerd met aanvullende opvangcapaciteit voor tijdelijk extra benodigde plaatsen;
- Asielzoekers krijgen opvang aangeboden tijdens de asielprocedure;
- De opvang bevordert zoveel mogelijk de zelfredzaamheid van de asielzoeker;
- De exploitatie van de opvang dient op doelmatige wijze plaats te vinden;
- De gemiddelde verblijfsduur in de opvang moet zo kort mogelijk zijn;

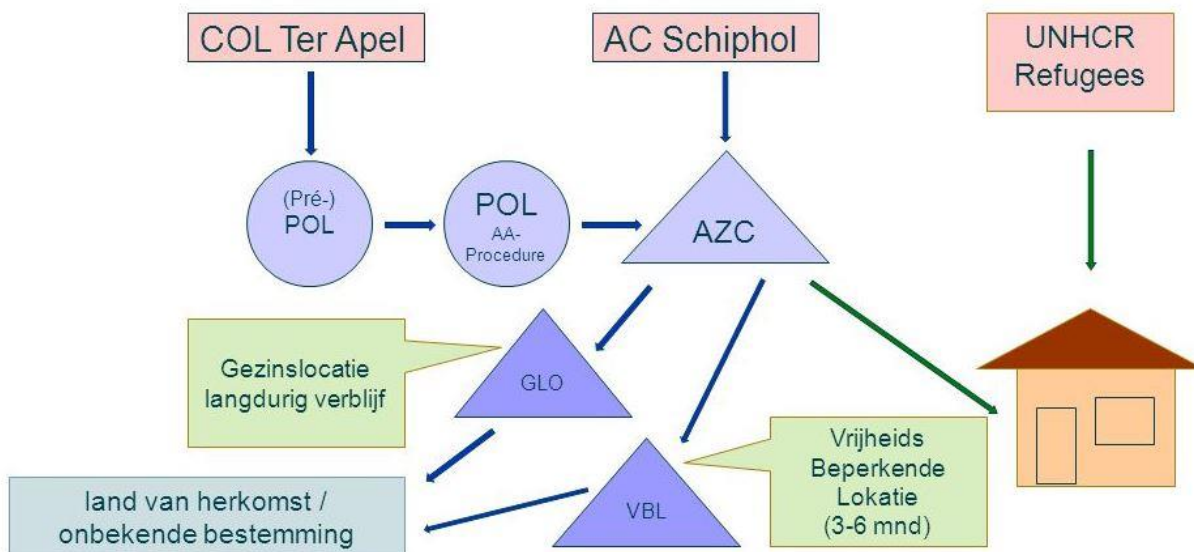
⁴⁴ Voor een historische schets van dit proces zie een recente studie van de ACVZ; ACVZ, *Pieken en Dalen*, 94-101.

⁴⁵ ACVZ, *Pieken en Dalen*, 101.

- Bij de keuze van de verschillende vormen van opvang dient, onder andere in het belang van het lokale draagvlak, de overheid rekening te houden met lokale omstandigheden.

Het COA biedt opvang aan asielzoekers die nog in de asielprocedure zitten. Naast reguliere opvang van asielzoekers in azc's, beheert het COA Centrale Ontvangstlocaties (COL), Proces Opvanglocaties (POL), noodopvang- en crisisonoodopvanglocaties (in 2015 en begin 2016), opvang van amv's op en POL-amv en op azc-locaties en twee Extra Beveiligde Toezichtlocaties (EBTL; sinds november 2017). Ter indicatie: op 31 december 2015 waren er in Nederland verspreid over het land 119 COA-locaties. Een jaar later zijn 45 locaties gesloten en is het aantal bedden op 19 locaties verminderd. Naast opvang verleent het COA ook onderdak aan een groep vreemdelingen die Nederland moeten verlaten op de gezinslocaties (GLO) en de vrijheidsbeperkende locaties (VBL).

Figuur 9: Schematisch overzicht van COA locaties



Bron: COA

De opvanglocaties zijn zo ingericht dat zij de verschillende stappen in de asielprocedure faciliteren. Na aanmelding in Nederland bij een aanmeldcentrum van de IND krijgen asielzoekers opvang in de COL, waar zij, naar streven, vier dagen verblijven. In de COL hebben zij toegang tot medisch noodzakelijke zorg. In de COL krijgt de asielzoeker ook voorbereiding op zijn/haar asielaanvraag. In die periode verblijven asielzoekers in een POL. In Ter Apel en in Budel-Cranendonck zijn zowel een COL als een POL

geopend. Wanneer de IND er niet in slaagt om in de AA een beslissing te nemen op het asielverzoek of wanneer het verzoek is ingewilligd en er nog geen woonruimte in een gemeente beschikbaar is stroomt de asielzoeker de ‘reguliere opvang’ in en verblijft in een azc. Een asielzoeker van wie de aanvraag tijdens de AA of de VA is afgewezen, krijgt een vertrektermijn van vier weken. Tijdens deze vier weken biedt het COA opvang aan. Na afloop van deze vier weken beëindigt het COA de opvang van de vreemdeling, tenzij de persoon in beroep is gegaan. Uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland niet zelfstandig verlaten binnen de vertrektermijn kan de IND plaatsen in een VBL. Indien een vergunning is verleend, blijft het COA opvang bieden aan de statushouder totdat geschikte woonruimte is gevonden in een gemeente. De woningbouwverenigingen in de gemeentes bieden statushouder een sociale huurwoning aan.

Het COA verleent ook opvang aan speciale groepen asielzoekers, zoals aan amv’s (zie ook paragraaf 3.1.1: Nidos). Sinds de introductie van het nieuwe kleinschalige opvangmodel op 1 januari 2016 biedt het COA opvang aan amv’s zonder verblijfsrecht voor wie geen opvang is in het herkomstland. In dit nieuwe opvangmodel staat kleinschaligheid voorop. Deze amv’s verblijven in kleine woonvoorzieningen met ruimte voor 16-20 personen. Minderjarige uitgeprocedeerde asielzoekers die met hun familie in Nederland wonen, hebben sinds 2011 recht op onderdak in een GLO. Ook hun naaste familieleden krijgen opvang in een GLO totdat het jongste familielid meerderjarig is. Bewoners van een VBL of een GLO moeten zich voorbereiden op terugkeer naar het herkomstland.

De snelle toename van het aantal asielzoekers in het najaar van 2015 zorgde voor een tekort aan capaciteit in de (COL- en POL)-locaties. Het gevolg was dat asielzoekers voordat zij toegang kregen tot de AA tijdelijk verbleven in noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties verspreid over heel Nederland. In crisisnoodopvanglocaties verbleven asielzoekers in principe maximaal 72 uur.

Tabel 14: Opvang aantal asielzoekers, vergunninghouders en vreemdelingen door COA

	Per 31-12- 2013	Per 31-12- 2014	Per 31-12- 2015	Per 31-12- 2016
COL en POL	1.238	1.551	4.915	20.709
Noodopvanglocaties	0	0	0	9.784 (**)
Crisisnoodopvanglocaties	0	0	0	1.793
azc	9.904	10.753	15.987	20.307
GLO	2.037	2.048	1.959	1.838
Opvang amv’s	441	364	887	1.916
Totaal	13.620	14.716	23.748	47.600

Bron: COA

(**) Van de 9.784 bezetting op de noodopvang, zitten er 8.711 reeds in de POL-cijfers.

In totaal maakte het COA van 162 crisisnoodopvanglocaties in 141 gemeenten gebruik. Het was noodzakelijk om het aantal locaties uit te breiden. Doordat het aantal locaties snel toenam, en doordat deze waren gelegen door heel Nederland, nam het aantal vervoersbewegingen van asielzoekers toe. De bijbehorende kosten waren hoog. De laatste noodopvanglocaties sloten de deuren in het najaar van 2016. Bovenstaande laat zien welke type opvanglocaties door het COA waren gebruikt en hoeveel asielzoekers opvang kregen.

Er zijn drie doelen te onderscheiden bij de opvang van asielzoekers door het COA. Ten eerste biedt het COA iedere asielzoeker en vergunninghouders op COA-locaties basisvoorzieningen aan, zoals een bed, medische voorzieningen en onderdak in een veilige en leefbare woonomgeving. Opvang betekent, naast huisvesting in een veilige omgeving, ook het verstrekken van middelen van bestaan (in de vorm van zakgeld) en het faciliteren van de gezondheidszorg.

Ten tweede is ingezet om het verblijf op een COA-locatie te beperken. Een korter verblijf op een COA-locatie zorgt ervoor dat statushouders eerder kunnen beginnen aan het proces van integratie of asielzoekers zonder vergunning aan het terugkeerproces. Daarnaast levert het financieel gewin op. Duidelijk is dat de IND, de DT&V en gemeentes invloed hebben op de duur van het verblijf van een vreemdeling in een COA-locatie. De snelheid waarmee de IND beslist en de DT&V vreemdelingen begeleidt naar terugkeer, heeft gevolgen voor het aantal asielzoekers dat het COA opvangt. Daarnaast heeft de beschikbaarheid van zelfstandige woonruimte voor statushouders invloed op de uitstroom uit COA-locaties naar een eigen woning. Om dit proces van doorstromen naar een sociale huurwoning te versnellen zijn verbeteringen doorgevoerd. De hoge instroom laat zien dat het nodig is na te denken hoe de opvang van fluctuerende aantallen asielzoekers (nog meer) flexibel vorm kan krijgen.⁴⁶ Hierbij ging het niet alleen om de vraag hoe de capaciteit snel is te verhogen, maar ook hoe de capaciteit is af te bouwen wanneer de bezetting afneemt.

Ten derde begeleidt het COA asielzoekers en statushouders die op COA-locaties verblijven naar een toekomst in Nederland of elders; hiervoor gebruikt het COA de term de doorlopende integratielijijn. Op 1 januari 2013 is de gewijzigde Wet Inburgering en Besluit (WIB) ingegaan, waarin de regels voor inburgering zijn aangescherpt. Deze wet is van toepassing op inburgeringsplichtige personen die op of

⁴⁶ Hiertoe is het Programma Flexibilisering Asielketen, zie ook de conclusie, ingevoerd.

na 1 januari 2013 naar Nederland kwamen.⁴⁷ Na aanpassing van de wet legt het Rijk de verantwoordelijkheid voor de inburgering bij de nieuwkomer.

Bij dit doel komt ook de tweede opdrachtgever van het COA in beeld; het ministerie van SZW. SZW verleent subsidie aan het COA voor “Vorbereiding op inburgering”. Het idee is dat statushouders op deze manier op de COA-locaties al kennis opdoen van de Nederlandse samenleving, zodat zij snel kunnen starten met inburgering en integratie in de gemeente. De activiteiten op COA-locaties komen aan bod in een beleidsdoorlichting die in 2016 bij SZW plaatsvond.⁴⁸ Regioplan, de uitvoerder van deze doorlichting, adviseert om het traject van voorinburgering meer op maat af stellen aan de behoeften van individuele bewoners.⁴⁹ In de kabinetsreactie is geconcludeerd dat in het afgelopen anderhalve decennium nadrukkelijk voortgang is geboekt op het terrein van integratie, maar dat de einddoelen van het beleid – een gelijke, of zelfs maar een evenredige positie –nog niet bereikt zijn en dat “dit betekent dat het integratiebeleid in de komende periode van onverminderd groot belang is en met kracht dient te worden voortgezet”. Meer aandacht en extra inzet zijn nodig, zo blijkt uit dit onderzoek, voor de groep statushouders welke recent toegang tot Nederland kregen.⁵⁰

Tabel 15 laat de baten van het COA zien. Het merendeel van de financiering van het COA is afkomstig van het ministerie van JenV. Onder de overige baten vallen Europese subsidies, een subsidie door SZW en de opbrengst uit de verkoop van onroerende zaken. Duidelijk is dat de grote toename van de afdracht vanuit het ministerie van JenV voor het COA samenviel met de toename van het aantal asielzoekers in 2015 en 2016.

Tabel 15: Baten van het COA (2013-2016) (x €1.000)

	2013	2014	2015	2016
DG Migratie	355.736	489.079	787.704	1.030.841
SZW (inburgering)	2.680	7.923	14.417	26.723
Europese Commissie (subsidies)	231	1.950	1.626	1.193
Diverse baten (onder meer voortvloeiend uit de verkoop van activa)	2.823	10.629	4.390	4.695

Bron: COA Jaarrekeningen (2013-2016)

⁴⁷ Geen betrekking op personen die op grond van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht kan worden opgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor Turkse onderdanen die onder de associatie overeenkomst vallen tussen Europese Unie en de Turkse Republiek vallen (TK, 2011-2012, 33086, nr. 3).

⁴⁸ Regioplan, *Synthesestudie Beleidsdoorlichting Integratiebeleid*, 26 en 83.

⁴⁹ Regioplan, *Synthesestudie Beleidsdoorlichting Integratiebeleid*, XXI en 110.

⁵⁰ Zie: Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Beleidsdoorlichting artikel 13, Integratie en Maatschappelijke Samenhang, nummer: 2017-0000004820 (30/1/2017).

3.1.1 De stichting Nidos

Het doel van de subsidie aan Nidos

Stichting Nidos is conform het Burgerlijk Wetboek aangewezen als organisatie die belast is met de (tijdelijke) voogdij over amv's. Amv's zijn vreemdelingen die bij aankomst in Nederland minderjarig zijn, afkomstig van buiten de Europese Unie en naar Nederland zijn gereisd zonder ouder(s) of een andere persoon die het gezag over hen heeft.

Nidos heeft verschillende taken. De activiteiten van Nidos zijn vooral geconcentreerd rond het voorzien in de voogdij voor amv's die een aanvraag hebben ingediend. Daarnaast heeft zij een rol bij de begeleiding van kinderen van amv's. In het verlengde van de voogdij verzorgt Nidos de opvang voor een deel van de amv's. Dit betreft de opvang binnen het project opvang en wonen in gezinsverband. Dit ziet in beginsel op kinderen tot 15 jaar. Daarnaast vangt Nidos, sinds de inwerkingtreding van het nieuwe opvangmodel, amv's op die een verblijfsstatus hebben gekregen. Een andere kerntaak voor Nidos is om door middel van de maatregel van ondertoezichtstelling de opvoedingssituatie te verbeteren van minderjarige vreemdelingen die met hun ouders in Nederland zijn. In de periode 2013-2016 waren jaarlijks tussen de 200 en 300 kinderen onder toezicht gesteld, waarbij het doel altijd is de relatie tussen ouder(s) en kind te verbeteren. Nidos voert de voogdijtaken uit over amv's totdat de amv de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, het gezag aan iemand anders kan worden overgedragen (bijvoorbeeld als het ouderlijk gezag kan worden hersteld), of de rechter de voogdijmaatregel opheft (bijvoorbeeld bij terugkeer naar het land van herkomst).

Nidos helpt de jongeren, met respect voor hun eigen culturele achtergrond, de regie te voeren over hun ontwikkeling naar zelfstandigheid en zij staan hen bij wanneer die ontwikkeling op enigerlei wijze dreigt te stagneren. De jeugdbeschermers van Nidos, die de voogdijtaken uitvoeren, zien erop toe dat de jongeren de juiste zorg krijgen aangeboden. Tabel 16 laat zien dat het aantal voogdijschappen dat bij het Nidos is belegd sinds 2013 sterk is gestegen, als gevolg van de hoge instroom. Tabel 17 geeft inzicht in de belangrijkste herkomstlanden van amv's.

Tabel 16: Aantal pupillen onder Nidos-voogdij op 31 december van het jaar

Jaar	2013	2014	2015	2016
Totaal aantal jongeren onder voogdij bij Nidos	2.290	2.960	3.230	6.100

Bron: Jaarverslagen JenV

Tabel 17: Top 5 nationaliteiten van de pupillen van Nidos (afgerond op tientallen)

Top 5 nationaliteiten van jongeren onder voogdij bij Nidos				
	2013	2014	2015	2016
Eritrea	70	590	1490	1730
Syrië	50	330	1950	1520
Afghanistan	340	210	680	710
Somalië	690	690	650	530
Irak	50	40	170	150

Bron: Nidos, *Jaarverslag Nidos 2016*.

Per 1 januari 2016 is het nieuwe opvangmodel voor amv's in werking getreden. Het nieuwe opvangmodel is in gezamenlijkheid ontwikkeld door het COA en Nidos en wordt ook door deze organisaties uitgevoerd. Vanuit het belang van het kind is in het nieuwe opvangmodel ingezet op kleinschaligheid in de opvang. Bij de geboden opvang wordt daarnaast onderscheid gemaakt naar leeftijd en perspectief. Onderdeel van dit model is dat Nidos alle amv's tot en met 14 jaar en kwetsbare amv's zoveel mogelijk in pleeggezinnen opvangt. Nidos maakt hierbij gebruik van zogeheten 'cultuurgezinnen'. Dit zijn gezinnen met zoveel mogelijk dezelfde cultuur als de amv's, waar op zijn minst dezelfde taal gesproken wordt. Daarnaast plaatst Nidos amv's met een verblijfsvergunning in een kinderwoongroep (KWG) of kleine wooneenheid (KWE). In een KWG verblijven jongeren van 15 tot 18 jaar in groepen van maximaal 12 personen met 24-uursbegeleiding. In een KWE wonen jongeren van 15 tot 18 jaar in groepen van maximaal 4 personen, met begeleiding gedurende 28 uur per week.

Het Nidos heeft door middel van een aanbesteding contracten gesloten met in totaal 18 aanbieders van jeugdzorg verspreid over geheel Nederland. Zij leveren de opvangplekken en jeugdwerkers die de amv's in de opvang begeleiden. Bureau Opvang van Nidos is verantwoordelijk voor de logistieke kant.

Amv's die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag en amv's van wie de aanvraag is afgewezen krijgen opvang in een kleine woonvoorziening (KWV) van het COA. Ook daar is sprake van kleinschaligheid: 16-20 jongeren maximaal per locatie. Als eenmaal duidelijk is dat een amv niet in Nederland mag blijven werkt hij of zij in een KWV aan terugkeer naar het land van herkomst. Nidos behoudt wel de voogdij na de afwijzing van de aanvraag.

Het laatste aspect van het nieuwe opvangmodel is dat amv's, die een verblijfsvergunning hebben gekregen, vanaf 18 jaar huisvesting krijgen aangeboden in de gemeente waar zij al werden opgevangen. Het idee hierachter is dat zij dan al kunnen starten met hun integratieproces tijdens de opvang.

Ingezette middelen door het Nidos

Voor de uitvoering van haar taken ontvangt Nidos van JenV een subsidie. Deze subsidie verleent JenV op basis van het subsidiebesluit rechtspersonen voor voogdij en gezinsvoogdij vreemdelingen 2015. De subsidie voor Nidos is deels gekoppeld aan het aantal amv's dat Nidos begeleidt. Zichtbaar is in tabel 18 dat in 2015 en vooral in 2016 de subsidie sterk opliep. Deze toename vindt plaats na de introductie van het nieuwe opvangmodel voor amv's. De kosten van Nidos kunnen worden ingedeeld in kosten gemaakt bij de opvang van amv's (63%) en in kosten gemaakt bij de begeleiding van amv's (37%).

Tabel 18: Verleende subsidie aan de Stichting Nidos

Verleende subsidie aan de Stichting Nidos door JenV (bedragen x €1.000)				
Jaar	2013	2014	2015	2016
Subsidie	€ 25.501	€ 24.738	€ 43.302	€ 134.561*

Bron: Jaarverslagen JenV

*Het verschil tussen 2015 en 2016 wordt grotendeels verklaard door introductie van het nieuwe opvangmodel voor amv's in 2016.

Het kleinschalige opvangmodel voor amv's is succesvol ingevoerd. Alle amv's worden kleinschalig en afhankelijk van hun perspectief door COA of Nidos opgevangen. Amv's met een verblijfsvergunning blijven in beginsel in dezelfde gemeente wonen nadat zij 18 zijn geworden en de Nidos opvang hebben verlaten. Of het nieuwe opvangmodel op een lange termijn leidt tot een betere integratie in Nederland en meer terugkeer naar herkomstlanden moet nader onderzoek nog uitwijzen. ABD Topconsult is in 2018 begonnen met een evaluatie van het kleinschalige opvangmodel amv's. De gegevens van deze evaluatie zijn aan het einde van 2018 beschikbaar. In deze evaluatie gaat het om de invloed van de kleinschalige opvang op het welzijn van de amv's op verschillende terreinen, zoals onderwijs en gezondheid.

3.1.2 Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)

De doelen van VWN

VWN zet zich op basis van de Universele verklaring voor de Rechten van de Mens in voor de bescherming en het behartigen van de belangen van vluchtelingen en asielzoekers. VWN heeft een bij wet vastgelegde taak ten aanzien van voorlichting over de asielprocedure aan asielzoekers nadat zij

aankomen in Nederland. VWN geeft naast voorlichting over de asielprocedure ook ondersteuning tijdens alle fasen in de asielprocedure, helpt bij integratie van statushouders (bijvoorbeeld bij het leren van de Nederlandse taal, het inburgeren en het vinden van werk) en VWN biedt ondersteuning bij gezinshereniging en bij terugkeer. Gezien de rol van VWN in de asielprocedure tussen de verschillende ketenorganisaties in en nabij de asielzoeker, is VWN belangrijk voor het afvangen van vragen voor advocaten en IND/COA/DT&V. De helpdesk van VWN is sterk gegroeid in de afgelopen jaren en geeft asielzoekers uitleg over de asielprocedure, de situatie in herkomstlanden, integratie in Nederland en gezinshereniging.⁵¹ Het idee achter de verstrekking van de subsidie aan VWN - een onafhankelijke en goed ingevoerde partij – is dat deze bijdraagt aan de bescherming en belangenbehartiging van asielzoekers en vluchtelingen. Deze subsidie draagt daarom bij aan een humane en effectieve procedure.

Naast deze activiteiten richt VWN zich ook op beleidsbeïnvloeding, bijvoorbeeld op het verbeteren van de kwaliteit en snelheid van de asielprocedure, het verbeteren van de verblijfsomstandigheden in de opvang en het verhogen van het draagvlak voor de opvang van asielzoekers, bijvoorbeeld door het aanbieden van lesprogramma's op scholen. Deze activiteiten maken geen onderdeel uit van de subsidie die VWN ontvangt vanuit JenV, maar VWN ontvangt hiervoor financiering vanuit andere geldstromen, zoals donaties en giften. Het ministerie van JenV verschaft de subsidie aan VWN op basis van jaarplannen. De subsidie is gerelateerd aan het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, het aantal asielzoekers woonachtig op COA-locaties en de werkvoorraad bij de IND.

Tabel 19: Omvang verstrekte subsidie aan VWN (bedragen X €1.000)

Jaar	2013	2014	2015	2016
Omvang subsidie	€5.272	€6.260	€ 10.718	€ 11.577

Bron: JenV jaarverslagen (2013-2016)

Ingezette middelen door VWN

Ongeveer 25 tot 30 % van de aan VWN verstrekte subsidie is noodzakelijk om tolken in te huren die medewerkers van VWN nodig hebben tijdens hun communicatie met asielzoekers. Ongeveer 45 tot 55 % van het budget van VWN gaat rechtstreeks naar de uitvoering van hun taak, dus naar de ondersteuning

⁵¹ VWN, *Jaarverslag VWN 2016*, 9.

van asielzoekers en statushouders in Nederland. Het restant gaat naar randvoorwaarden als de interne deskundigheidsbevordering, helpdesk, noodzakelijke ICT als een cliëntvolgsysteem en interne communicatie. Dit laatste onderdeel is onder andere noodzakelijk gezien de belangrijke rol van wet- en regelgeving, steeds nieuwe jurisprudentie en veranderend beleid ten aanzien van landen van herkomst. In totaal maakte VWN in 2016 gebruik van 13.500 vrijwilligers.⁵² Het werken met vrijwilligers zorgt mogelijk voor het vergroten van het draagvlak in Nederland. Vrijwilligers dragen bij aan een goede landing van asielzoekers en statushouders in Nederland. Vrijwilligers hebben ondersteuning, actuele informatie en begeleiding nodig bij het vervullen van hun taken vanuit het hoofdkantoor.

70 tot 75% van de subsidie voor VWN is gericht op het bieden van ondersteuning tijdens het doorlopen van de asielprocedure, 15 tot 20% van de subsidie is gericht op eventuele terugkeer en 5 tot 15% van de subsidie is bestemd voor ondersteuning tijdens de opvang. Aan het begin van de asielprocedure besteedt VWN een groot deel van de subsidie aan het geven van voorlichting aan asielzoekers. In een GLO, waar uitgeprocedeerde gezinnen verblijven, zet VWN meer in op terugkeer. Het is in deze voorlichting niet mogelijk om iets te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie aan VWN. Duidelijk is dat VWN een groot bereik heeft onder asielzoekers in azc's en statushouders in gemeentes. VWN is namelijk actief in alle azc's in Nederland en in 79% van alle gemeentes.⁵³

3.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur opvang van asielzoekers

Over de effectiviteit en efficiëntie van de opvang van asielzoekers zijn geen studies gevonden. Ook als we kijken naar een vergelijking van asielprocedures in Europese lidstaten levert dit weinig handvatten op. Een synthese rapport van het Europees Migratienetwerk (EMN) laat zien hoe uiteenlopend asielprocedures en de opvang van asielzoekers binnen Europa zijn opgezet.⁵⁴ Helaas onderscheiden de onderzoekers in deze studie niet de kosten die zijn gemaakt in de lidstaten bij de opvang van asielzoekers en de gemiddelde verblijfsduur in opvanglocaties. De kosten die horen bij de opvang van asielzoekers in Nederland zijn wel een terugkerend onderwerp van het nationale publiek debat.⁵⁵ De meningen over de genoemde bijdragen lopen behoorlijk uiteen. In sommige bijdragen is gekeken naar

⁵² VWN, *Jaarverslag 2016*, 4.

⁵³ VWN, *Jaarverslag 2017*, 29.

⁵⁴ EMN, *The Organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States*.

⁵⁵ De meningen lopen nogal uiteen, maar er is wel veel discussie, zie: Elsevier, 'Welk bedrag geeft de staat uit per asielzoeker?' (17 april 2015) (gezien online 25 augustus 2017); One Time, 'Hoeveel kosten de vluchtelingen de Nederlander?' (24 augustus 2016) (gezien op 25 augustus 2017); Trouw, 'Hoeveel kost een gevluchte Syriër eigenlijk echt?' (15 oktober 2015) (gezien op 25 augustus 2017); 925.nl 'DNB: 'vluchtelingen kosten Nederland € 1,4 miljard in 2016 en 2017', (onbekende datum 2016) (gezien op 25 augustus).

alleen de kosten van het COA, in andere publicaties komen ook andere kosten aan bod, zoals die van de advocatuur en de maatschappelijk kosten.

Over de manier waarop de opvang in Nederland vorm krijgt, is wel gepubliceerd. Het COA gaf zelf aan in 2016 op welke strategische risico's zij als organisatie wil inzetten.⁵⁶ Ten eerste noemt het COA dat zij voorbereid wil zijn op groei én op krimp van het aantal asielzoekers dat opvang nodig heeft. Een tweede uitdaging is dat door een toename van het aantal asielzoekers met specifieke problematiek de grenzen aan de opvang wat betreft leefbaarheid en veiligheid van (mede)bewoners, medewerkers en omgeving in gevaar komen. Om dit risico te beheersen, gaat het COA extra investeren in vakmanschap van het personeel, in ondersteunende methodieken en samenwerking met externe partners. Ten derde gaat het COA inzetten op een veilig gebruik van data. Vervolgens onderscheidt het COA het risico van een verlies aan draagvlak. Het COA vindt het belangrijk dat zij samen met haar partners inzet op het behoud van draagvlak voor de opvang van asielzoekers. Ten vijfde is het nodig om extra in te zetten op *efficiënte en effectieve bedrijfsvoering*.

De Inspectie JenV concludeert dat tijdens de hoge instroom in 2015 de wijze waarop de processen zijn georganiseerd in de tijdelijke opvangvoorzieningen aansluiten bij de doelstelling, namelijk 'het bieden van een veilige, leefbare en beheersbare omgeving aan asielzoekers en aan betrokken medewerkers'.⁵⁷ De Inspectie noemt dat het proces van opvang verliep zonder noemenswaardige problemen door een goede leiding en coördinatie van het proces, duidelijke communicatie richting asielzoekers en voldoende aanwezigheid en toegankelijkheid van basisvoorzieningen en oog voor het welzijn van asielzoekers. Op de manier waarop de opvang vorm kreeg tijdens de hoge instroom verschenen kritische rapporten. De Nationale Ombudsman (NO) constateert over de noodopvanglocatie Heumensoord dat "niet kan gezegd worden dat deze voorzieningen onder de maat zijn als opvang op zich". De NO vervolgt dat "voor kortdurende opvang bij gunstige weersomstandigheden is dit te doen. Bij langer verblijf geeft dit allerlei onacceptabele situaties".⁵⁸ De eindconclusie van de NO is: "Door de wijze waarop deze grootschalige noodopvang is georganiseerd, missen de bewoners de rust en het gevoel van veiligheid die ze juist zo nodig hebben." De doelstelling om alle asielzoekers in de opvang een veilige plek te geven is niet altijd behaald tijdens de hoge instroom.

⁵⁶ COA, *Financiële verantwoording 2016 van het COA*, 74-75.

⁵⁷ IVenJ, *De tijdelijke (opvang) voorzieningen voor asielzoekers onder de loep*, 4-5.

⁵⁸ NO, *Rapportage Bezoek noodopvang Heumensoord* (2016) 2.

De ACVZ heeft in 2017 op basis van hoe Nederland de verhoogde aantallen asielzoekers opving een advies gepubliceerd over de contouren van een effectiever en efficiënter opvangmodel. De ACVZ hoopt dat met dit advies schommelingen van het aantal asielzoekers beter zijn op te vangen.⁵⁹ Een aanbeveling is dat betere en gerichte begeleiding en ondersteuning van asielzoekers in de opvang nodig is met het oog op integratie of terugkeer in de toekomst. Deze conclusie is in lijn met het eerder verschenen WRR rapport “Geen tijd verliezen”. De WRR noemt dat statushouders werken aan alle verschillende aspecten van integratie.⁶⁰ Daarnaast dringt de ACVZ aan met het oog op een nieuwe toename van het aantal asielzoekers op ‘enige’ buffercapaciteit aan opvanglocaties en -voorzieningen. Overigens stelt de ACVZ dat niet alleen het aantal opvangplekken en het benodigde personeel flexibel moet zijn, ook andere betrokken partners moeten snel hun capaciteit kunnen opschroeven. Een andere aanbeveling van de ACVZ is het bestendigen van de bestuurlijke samenwerking, zowel met andere departementen, als met decentrale overheden. Bij een relatief laag aantal of gestaag toenemende aantallen asielzoekers verloopt de samenwerking tussen Rijk en gemeenten goed, aldus de ACVZ. Bij een snelle en forse toename van het aantal asielzoekers is behoefte aan regie én een helder en stevig mandaat.⁶¹ Mede deze aanbevelingen hebben geleid tot de start van het Programma Flexibilisering Asielketen.

Er zijn afgelopen jaren talloze initiatieven ontplooid voor integratie van vergunninghouders woonachtig op COA-locaties, daarnaast is ingezet op activering van bewoners op COA-locaties. Dit strookt met een aanbeveling uit het ACVZ rapport *Verloren Tijd* uit 2013, waarin het ACVZ pleit voor sociaal-culturele activiteiten en sportfaciliteiten op opvanglocaties.⁶² Een WODC-studie uit 2015 biedt inzicht in de pilot activering op de gezinslocatie (GLO), in een GLO krijgen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf onderdak die aan terugkeer moeten werken.⁶³ Een zinvolle dagbesteding gedurende het verblijf op de GLO is belangrijk voor het welzijn en de gezondheid van de bewoners, aldus het WODC. Dit geldt, aldus het WODC, niet alleen voor degenen die terugkeren naar het herkomstland, maar ook voor hen die uiteindelijk in Nederland blijven omdat zij alsnog een verblijfsvergunning krijgen.

Een onderzoek bevestigt de meerwaarde van de inzet van vrijwilligers op COA-locaties.⁶⁴ Duidelijk is dat de komst van asielzoekers niet alleen een taak van het Rijk is en dat het maatschappelijk middenveld

⁵⁹ ACVZ, *Pieken en dalen*, 51.

⁶⁰ WRR, SCP en WODC, *Geen tijd verliezen*, 38.

⁶¹ ACVZ, *Pieken en dalen*, 56.

⁶² ACVZ, *Verloren tijd, Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, 10.

⁶³ WODC, *Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel*, 11-12.

⁶⁴ WODC, *Nieuwe kansen voor Vrijwilligerswerk*.

een rol kan en wil spelen in dit proces. Halverwege 2016 waren er ruim 1.900 vrijwilligers actief op COA-locaties, ruim 900 vrijwilligers meer dan in dezelfde periode een jaar eerder. De sterke toename van het aantal vrijwilligers schrijven de onderzoekers deels toe aan de grotere maatschappelijke belangstelling voor deze groep. Vrijwilligers spelen een structurele rol bij de activering van asielzoekers op COA-locaties; iets waar COA-beroepskrachten niet altijd aan toekomen. Het COA is door de inzet van vrijwilligers in staat om een gevarieerd aanbod aan activiteiten te doen. Het gaat bijvoorbeeld om taallessen, peuterspeelzaalwerk, kunstzinnige en recreatieve activiteiten, sportactiviteiten, een fietsenwerkplaats en computeractiviteiten. De effecten hiervan zijn moeilijk meetbaar. Wel is duidelijk dat de inzet van vrijwilligers helpt bij de integratie van nieuwkomers.

3.3 Beschikbare indicatoren doel 2: Effectieve & efficiënte opvang van asielzoekers

Het eerste doel is dat het COA aan iedere asielzoeker basisvoorzieningen, zoals een bed, medische voorzieningen en onderdak in een veilige en leefbare woonomgeving moet bieden. Hierin is het COA gedurende de periode 2013-2016 geslaagd. Alle asielzoekers kregen tijdens hun asielprocedure onderdak aangeboden, zij hadden toegang tot medische voorzieningen en middelen van bestaan. Het COA heeft ervoor gezorgd, samen met onder meer de VNG, dat ondanks dat de instroom van asielzoekers enorm opliep, zij niet op straat hoefden te slapen. Dit is een prestatie waar andere Europese lidstaten niet in zijn geslaagd. Al heeft dit mogelijk ook te maken met de omvang van de instroom.

Op de situatie in de (crisis)noodopvanglocaties is kritiek gekomen. Zoals genoemd, deed de NO onderzoek naar een klacht van de bewoners te Heumensoord. De NO noemt dat de veiligheid, beschikbaarheid van zorg, de informatievoorziening en de invulling van vrije tijd voor asielzoekers beter moet. Het COA concludeert dat het rapport van de NO “niet mals” was. Enerzijds geeft het COA in haar reactie aan dat zij met aanbevelingen van het NO aan de slag is gegaan, zoals het vinden van een zinvolle dagbesteding voor de bewoners en het creëren van een veilige leefomgeving. Anderzijds noemt het COA dat zij begrip mist bij de NO voor de omstandigheden waaronder de migratieketen moest werken tijdens de hoge instroom. Het COA noemt dat alle pijlen erop gericht waren alle bewoners aan het einde van de dag een dak boven het hoofd te geven en een maaltijd te verschaffen.

De vorige paragraaf toont dat het COA aan asielzoekers (en statushouders) op verschillende momenten tijdens de asielprocedure opvang verleent: in de COL en POL, in noodopvanglocaties, in een azc en eventueel in GLO of VBL. De bijbehorende kosten staan in onderstaande tabel vermeld. Tabel 20 laat

zien dat sinds 2013 het aantal bedden bij het COA bijna is verdrievoudigd (van 15.341 naar 42.522). Ook de kosten van de opvang van asielzoekers en statushouders namen in deze periode met ongeveer dezelfde factor toe. De tabel toont ook dat de gemiddelde kosten voor de opvang van een asielzoeker op een specifieke locatie redelijk constant zijn, zowel tijdens het toelatingsproces, als tijdens de opvang in een azc. Tabel 20 toont ook dat in 2016 het aantal personen verblijvend in een azc sterk toenam. Wat opvalt, is dat de kosten voor de opvang van amv's sinds 2013 wel opliepen. Hier is een link met de inwerkingtreding van het nieuwe amv opvangmodel, waarin amv's opvang krijgen aangeboden in kleinere wooneenheden. Interessant is dat het aantal jaren dat opvang is geboden aan personen die moeten terugkeren en verblijven in een GLO of VBL in de periode 2013-2016 constant is.

Tabel 20: Kosten gemaakt door het COA op de verschillende opvanglocaties

		Opvang tijdens proces toelating (COL, POL, VA en crisisnoodopvang)	Opvang in een azc	Opvang tijdens proces van terugkeer (VBL en GLO)	Opvang amv's	Totaal
2013	Aantal plekken waarvoor betaald is	1.474	10.710	2.571	586	15.341*
	Prijs per plek	25.189	21.696	19.126	47.680	23.175**
	Totale kosten	37.128.632	232.367.305	49.172.266	27.940.758	355.534.212***
2014	Aantal plekken waarvoor betaald is	4.270	13.195	2.714	786	20.965*
	Prijs per plek	24.770	21.856	19.277	56.031	23.397**
	Totale kosten	105.766.892	288.392.880	52.318.790	44.040.633	490.519.19***
2015	Aantal plekken waarvoor betaald is	9.280	19.941	2.273	1.570	33.064*
	Prijs per plek	24.993	22.039	19.423	57.098	24.336**
	Totale kosten	231.375.591	439.480.364	44.149.546	89.643.895	804.649.396***
2016	Aantal plekken waarvoor betaald is	11.349	27.675	2.306	1.192	42.522*
	Prijs per plek	24.861	21.678	19.191	61.046	23.497**
	Totale kosten	282.153.097	599.947.560	44.253.380	72.766.291	999.120.328***

* = Totaal aantal jaren opvang geboden tijdens alle fases van de het asielproces door het COA

** = Gemiddelde kosten per opvangplaats

*** = Totale kosten van het COA

Bron: COA, COA jaarrekeningen 2013-2016.

Tabel 21 maakt duidelijk dat de personeelskosten in drie jaar tijd met een factor 3½ opliep, niet verrassend gelet op toename van de instroom in het najaar van 2015. De kosten voor deze piek werkten door in de jaren 2016 en 2017. Bij de kosten van inhuur van externen zien we een toename van €12,5 miljoen in 2013 naar 140 miljoen in 2016. Hier is zichtbaar hoe flexibel het COA heeft geopereerd. Ook

de kosten van het materiaal (onder meer huisvesting), gezondheidszorg en de programmakosten namen toe tijdens de crisis. Tabel 21 toont 15% van de kosten van het COA opgaan aan de kosten voor de gezondheidszorg van asielzoekers. De medewerkers van het COA bieden daarnaast begeleiding aan de bewoners. Daarnaast zijn er nog overige kosten. Zo is om de leefbaarheid te vergroten op COA-locaties in 2013 een pilot gestart in eerste instantie op GLO om bewoners te activeren. Het idee is dat door toename van de psychische en lichamelijke fitheid van de bewoners de zorgkosten dalen, de eigenwaarde van de bewoners toeneemt en zij hun toekomst weer in eigen hand nemen, hetzij in Nederland, hetzij in het herkomstland. Inmiddels is er op alle COA-locaties meer aandacht voor het welbevinden van de bewoners.

Tabel 21: Lasten van het COA voor de periode 2013-2016 (x €1.000)

		2013	2014	2015	2016
Totale personeelskosten (inclusief salaris, pensioen, sociale lasten, uitzendkrachten)		92.171	118.535	201.612	332.102
	Specifiek kosten uitzendkrachten en externen	12.527	25.286	64.003	140.359
Totale kosten materieel, bestaande uit		114.419	187.563	333.455	435.868
	- huisvestingskosten	54.333	87.578	172.360	275.175
	- uitkeringen en verstrekkingen aan gemeentes (bijv. tolken en noodopvanglocaties)	37.117	59.199	91.848	114.493
	- Specifiek kosten onderhoud	23.855	29.409	35.823	72.563
Totale afschrijvingen en afwaarderingen		22.119	28.631	39.893	70.282
Totale kosten gezondheidszorg (inclusief tbc-controles)		82.092	102.901	142.897	133.228
Programmakosten regelingen (week- kleed en schoolgeld)		37.668	47.949	69.551	108.798
Totaal		348.469	485.579	787.408	1.080.278

Bron: COA, COA jaarrekeningen 2013-2016.

Duidelijk is dat vooral de kosten voor uitzendkrachten en de inhuur van extern personeel zijn toegenomen. Dat is bevestigd in tabel 22. Het aantal werknemers bij het COA neemt toe vanaf 2013, maar dat in 2014 en 2015 vooral een sterke stijging plaatsvond van het personeel dat voor bepaalde tijd

in dienst was en het aantal externen en uitzendkrachten. Dit is niet verwonderlijk. Juist toen had het COA grote behoefte aan direct inzetbaar personeel. In 2016 zien we dat het aantal tijdelijke krachten afneemt bij het COA, terwijl juist het personeelsbestand met een vaste aanstelling toeneemt. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de krimp. Het verloop voor vast personeel is moeilijk te reguleren. In 2016 neemt het totaal aantal COA-werknemers af ten opzichte van 2015.

Tabel 22: Personeelsbestand van het COA (fte's en aantallen werknemers)

	2013		2014		2015		2016	
	FTE	Aantal	FTE	Aantal	FTE	Aantal	FTE	Aantal
Personeel (op 31 dec. van dat jaar)								
Personeel (FTE) vast dienstverband	1.030	1.131	1.133	1.230	1.305	1.402	1.674	1.808
Personeel voor bepaalde tijd	90	97	292	323	612	665	828	892
Externen en uitzendkrachten	229	271	600	671	1.917	2.107	1.000	1.119
Totaal personeel	1.349	1.499	2.025	2.224	3.834	4.174	3.503	3.819

Bron: COA, COA jaarrekeningen 2013-2016.

Tabel 23 toont de grote toename van het aantal personen dat het COA in 2015 opving. De instroom van het aantal personen verdubbelde ten opzichte van het jaar daarvoor en nam vervolgens sterk af in 2016. Dit is goed zichtbaar in de uitstroom vanuit het COA in 2016. Relevant is dat de beschikbare capaciteit van het COA bijna verdrievoudigde sinds 2013. De gemiddelde bezetting laat zien hoeveel van de beschikbare bedden er op een willekeurig moment bezet zijn. De bezettingsgraad liep tijdens de hoge instroom op naar 84%. De verklaring dat de bezettingsgraad lager ligt dan 100% is dat andere type opvanglocaties, zoals VBL en GLO, niet volledig bezet waren en dat het logistiek niet mogelijk is om alle bedden op een locatie op ieder moment te bezetten. In 2016 daalde de bezettingsgraad sterk. Het langjarig gemiddelde over de jaren 2013-2016 is een bezettingsgraad van 75%. Voor 2016 is wel een kanttekening te maken. In 2016 was vanuit de politiek opgelegd dat het COA geen capaciteit mocht afstoten uit vrees voor een nieuw hoge instroom.

Tabel 23: Bezetting van het COA

	2013	2014	2015	2016
Instroom in de opvang	16.470	29.820	60.430	35.920
Uitstroom uit de opvang	15.490	20.280	36.930	55.580
Totale beschikbare capaciteit	20.147	23.554	37.255	55.175
Gemiddelde bezetting	14.721	19.581	31.133	37.282
Percentage (%)	73%	83%	84%	67%

Bron: COA jaarrekeningen (2015-2016)

Het COA biedt haar bewoners naast een bed ook een veilige leefomgeving. Op COA-locaties vinden desondanks geregeld incidenten plaats. In 2016 was er sprake van 18.089 unieke incidenten.⁶⁵ Meer dan tienduizend incidenten hadden betrekking op overtreding van de huisregels. In 5.529 gevallen was er sprake van fysiek (2.275), non-verbaal (791) of verbaal (2.463) geweld. COA-medewerkers en bewoners van de locatie hebben dus regelmatig te maken met agressie. In ruim 63% van de agressie-incidenten binnen het COA betreft het geweld tussen asielzoekers onderling.⁶⁶ Bepaalde groepen asielzoekers zijn vaker betrokken bij incidenten. Het land van herkomst, leeftijd en de fase van de asielprocedure waarin asielzoekers zich bevinden hebben invloed op hoe vaak asielzoekers betrokken zijn bij een incident. Ook blijkt dat op locaties die zich specifiek richten op amv's relatief veel incidenten plaatsvinden. Daarnaast valt op dat het aandeel personen afkomstig uit een veilig herkomstland betrokken bij agressie-incidenten zowel in absolute, als in relatieve zin hoog is.

Dit is bevestigd in een andere studie van het WODC, waarin de onderzoekers keken of de criminaliteit in een buurt toenam nadat een COA-locatie in die buurt was gevestigd.⁶⁷ De onderzoekers concluderen dat het aantal verdachten van een delict onder bewoners van een COA-locatie hoger ligt dan het aantal verdachten onder de gemiddelde Nederlander. Wanneer de onderzoekers de onderzochte populatie corrigeren vanwege de specifieke samenstelling – bewoners van COA-locaties zijn vaker jongvolwassen en man – dan valt dit verschil weg. Asielzoekers afkomstig uit 'veilige' landen die weinig kans maken op asiel zijn vaker verdacht van het plegen van een delict dan asielzoekers uit landen zoals Syrië en Eritrea die een hoog inwilligingspercentage kennen.⁶⁸

De rapportages over klachten van bewoners en derden geven enig inzicht in het type klacht dat het COA bereikt.⁶⁹ Het aantal klachten ligt laag, maar nam de afgelopen jaren wel toe. Van 29 in 2013, naar 37 in 2014, naar 71 in 2015. De stijging van het aantal klachten is niet verrassend gelet op de sterk verhoogde instroom in 2015. Kijken we naar het type klacht dan blijkt dat bewoners vooral klagen over het uitblijven van de toewijzing van een eigen woning, op de wens tot overplaatsing naar een andere locatie, de bejegening door een COA medewerker en geluidsoverlast. Opvallend is dat het COA in 2015 tijdens de hoge instroom maar één klacht ontving vanwege geluidsoverlast van een omwonende. Mocht de klager het niet eens zijn met de wijze van afhandeling van de klacht door het COA dan staat de

⁶⁵ WODC, *Agressie-incidenten in de asielopvang*, 36.

⁶⁶ WODC, *Agressie-incidenten in de asielopvang*, 40.

⁶⁷ WODC, *Van perceptie naar feit*, 54.

⁶⁸ WODC, *Van perceptie naar feit*, 8.

⁶⁹ De rapportages met de klachten zijn te vinden op de website van het COA.

mogelijkheid open om de klacht in te dienen bij de NO. De NO kan overgaan tot het doen van een onderzoek. In 2014 en 2015 startte de NO drie onderzoeken nadat zij een klacht ontvingen van een bewoner van een COA-locatie. De rapportages tonen dat uiteindelijk de afdeling Juridische Zaken van het COA slechts een deel van de ingediende klachten gegrond verklaart.

Een tweede belangrijke opgave voor de migratieketen, maar waarmee het COA specifiek te maken heeft, is om individuen na statusverlening, of nadat zij een definitieve afwijzing ontvingen, sneller uit COA-locaties te laten uitstromen. Hier valt te denken aan het project dat het COA startte in 2014, genaamd Project Uitstroom Vergunninghouders. Het voornaamste doel was de optimalisering van het proces van uitplaatsingen; bijvoorbeeld via versnelling inschrijving in de BRP. In 2015 is dit project een vervolg gegeven via het Platform Opnieuw Thuis (POT, wat was gehuisvest op het bestuursdepartement). POT zet in op procesverbetering bij uitplaatsingen, vergroting van bestuurlijke aandacht voor statushouders die op een woning wachten en verbreding van mogelijkheden op de woningmarkt. Hiertoe is in 2015 het Bestuursakkoord getekend en in 2016 het Uitwerkingsakkoord. Uitgangspunt is dat bij de huisvesting van personen met een status overleg met de ketenpartners standaard plaatsvindt. Een andere manier waarop het verblijf in COA-locaties is beperkt, is dat na een afwijzende beschikking de IND het dossier zo snel mogelijk overdraagt aan de DT&V.

Bovenal laat tabel 24 zien dat de gemiddelde totale duur van het verblijf in een COA-locatie tussen 2013 en 2016 terugliep van 13 maanden naar iets meer dan 8 maanden. Duidelijk is dat het COA weinig invloed heeft op de duur van dit verblijf. Ondanks de toename van het aantal asielzoekers nam de duur van het verblijf in COA-locaties niet toe. Een verklaring is, zoals het vorige hoofdstuk al toonde, dat een groter deel van de asielverzoeken is afgedaan tijdens AA. Tabel 24 laat zien dat het aantal statushouders in azc's toenam, vooral in 2015.

Tabel 24: Duur verblijf op een COA-locatie

	2013	2014	2015	2016
Gem. duur opvang na vv (maanden)	3,7	4,7	4,6	4,7
Aantal statushouders verblijven in COA locaties	5.202	11.093	14.303	10.832
Gemiddelde totale duur in opvang (maanden)	13	9,8	8,1	8,1

Bron: COA jaarrekeningen (2013-2016)

Zichtbaar in tabel 24 is ook dat het gemiddelde verblijf na verlening van een verblijfsvergunning na 2014 niet verder opliep. Hiervoor bestaan verschillende verklaringen. Zoals aangegeven zijn er grote slagen gemaakt door de oprichting van POT, zodat statushouders sneller uitstromen uit COA-locaties. Ook is de relatie met gemeenten verbeterd door het Bestuursakkoord en het Uitwerkingsakkoord. Gemeenten werken samen met het Rijk om snel sociale huurwoningen te leveren. Toch valt, zo blijkt uit bovenstaande tabel, nog wel een slag te maken in het sneller laten doorstromen van statushouders uit een azc richting een eigen woning. Het COA heeft becijferd dat de doorlooptijden voor asielzoekers in de opvang met een vergunning en zonder vergunning behoorlijk uiteenlopen. In de periode 2014-2016 verbleven statushouders gemiddeld 244 dagen in de COA-opvang, terwijl asielzoekers zonder status in deze periode gemiddeld 173 in de COA-opvang zaten. Ook het rapport van de AR laat een significant verschil zien in verblijfsduur van statushouders en niet-statushouders op COA-locaties.⁷⁰ De zoektocht naar een sociale huurwoning voor statushouders is volgens de AR een verklaring voor dit verschil.

Ten derde gaat het om pre-inburgering en andere participatie-initiatieven. Hiervoor ontvangt het COA van het ministerie van SZW een subsidie. Al tijdens het verblijf in een azc krijgen statushouders voorbereiding op een verblijf in Nederland. Hiertoe zijn in de afgelopen jaren verschillende middelen ingezet. Het geheel noemt het COA de doorlopende integratietermijn. Hierbij gaat het onder meer om *screening en matching*, het doel van dit programma is asielzoekers te plaatsen in een Nederlandse regio waar potentieel werk voor handen is voor personen met hun specifieke achtergrond. De Nederlandse arbeidsmarkt kan zo goed profiteren van het arbeidspotentieel voor Nederland van deze nieuwkomers. Het COA wil specifieke kennis over statushouders delen met gemeenten.

3.4 Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de opvang van asielzoekers

Het aantal asielzoekers dat het COA opvang bood in de periode 2013-2016 fluctueerde. Het COA is er ondanks deze fluctuatie in geslaagd iedere asielzoeker een bed te geven in een over het algemeen veilige leefomgeving. Dit hoofdstuk liet zien dat met de toename van de instroom de kosten met vrijwel hetzelfde percentage toenam. Hieruit blijkt in ieder geval geen verlies aan efficiëntie bij een plotselinge snelle toename aan de behoefte aan opvangplekken. Wat wel uit een recent onderzoek van het WODC volgde, is dat er op veel locaties regelmatig sprake is van incidenten. Ook bleek dat de veiligheid op specifieke COA-locaties niet altijd is gegarandeerd. Wat ook opvalt, is dat de langjarige bezettingsgraad van bedden bij het COA ligt op 75%. Het is wenselijk om in kaart te krijgen waarom een relatief groot

⁷⁰ AR, *Asielinstroom 2014-2016*, 20.

aantal bedden leeg bleef, zelfs tijdens de hoge instroom. Het is noodzakelijk om een buffercapaciteit te hebben, hierdoor is de bezettingsgraad aan een bepaald maximum gebonden. Deze wens is inmiddels opgepakt door het beleidsdepartement. Het opnieuw vormgegeven van de migratieketen krijgt vorm in het Programma Flexibilisering.

Een andere les uit de hoge instroom van 2015 is dat de doorstroom van statushouders en vreemdelingen die geen toelating kregen niet mag stagneren. Hiervoor is ingezet op intensivering van de samenwerking met gemeentes en woningbouwcoöperaties en op de dossieruitwisseling met de DT&V. Het is noodzakelijk dat er altijd opvangcapaciteit van het COA beschikbaar is voor nieuwe asielzoekers.⁷¹

⁷¹ Zie voor goede voorbeelden: <https://www.opnieuwthuis.nl/goede-voorbeelden?p=1#top>

Hoofdstuk 4. Doel 3: Effectieve & efficiënte behandeling van reguliere aanvragen

4.1 Toelichting op de doelstelling van het beleid bij reguliere migratie

Naast asielmigranten komt een veel grotere groep migranten naar Nederland om te werken, te studeren, bij hun familie te wonen, om hun kennis te delen / te vergroten en vanwege uitwisseling (bijvoorbeeld au pairs). Deze migranten zijn aangeduid als reguliere migranten. Het Nederlandse beleid is uitnodigend voor reguliere migranten van buiten de EU die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse kenniseconomie, de arbeidsmarkt, wetenschap of cultuur. Daarnaast is onderdeel van het reguliere migratiebeleid dat vreemdelingen met hun (huwelijks)partner of kinderen kunnen samenleven in gezinsverband in Nederland.

In deze doorlichting is aandacht voor de hoofdcategorieën van verblijfsgronden waarop een vreemdeling een reguliere aanvraag kan indienen, te weten: studie, werk, gezinshereniging, uitwisseling en kennismigratie. Daarnaast vallen ook humanitaire verblijfsvergunningen onder het reguliere beleid.

Verblijf staat de IND toe op drie gronden op grond van artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000:

- er is sprake van wezenlijk belang voor de Nederlandse samenleving;
- als dit op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is;
- of om humanitaire redenen.

Om als reguliere migrant naar Nederland te kunnen reizen om zich hier te vestigen moet hij doorgaans in het bezit zijn van een MVV, een Machtiging tot Voorlopig Verblijf. De meeste vreemdelingen zijn MVV-plichtig. Slechts een aantal nationaliteiten is uitgezonderd van de MVV-plicht. Dat zijn EU/EER-onderdanen, Amerikanen, Zwitsers, Canadezen, Australiërs, Japanners, Zuid-Koreanen en onderdanen van Nieuw-Zeeland, Monaco en Vaticaanstad. De vreemdeling kan de MVV aanvragen op de Nederlandse ambassade of consulaat in het land van herkomst. Met deze MVV kan een vreemdeling naar Nederland reizen, waarna hij van de IND een verblijfsvergunning ontvangt. Niet MVV-plichtigen kunnen direct naar Nederland reizen en kunnen een verzoek om een Verblijfsvergunning Regulier (VVR) na aankomst in Nederland indienen. De IND kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd na vijf jaar omzetten in een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. Dit gebeurt op aanvraag van de vreemdeling en alleen indien de reguliere migrant voldoet aan de voorwaarden.

Bij dit alles speelt mee dat Nederland gebonden is aan een aantal Europese richtlijnen m.b.t. reguliere migratie die in het beleid zijn opgenomen. Vijf van deze richtlijnen liggen specifiek op het terrein van reguliere migratie. Het betreft hier de Richtlijn Gezinshereniging, richtlijn Intra Corporate Transferees (de ICT-richtlijn; deze richtlijn brengt een nieuwe verblijfsground voor specialisten, managers en trainees van multinationals met zich mee), de Richtlijn Wetenschappelijk Onderzoekers, Studenten, Scholierenuitwisseling, Stagiairs, Vrijwilligers en Au Pairs, de Richtlijn Seizoensarbeid (harmonisatie van de gronden waarop vreemdelingen seizoenarbeid mogen doen) en de Blue Card-richtlijn (de Europese kennismigrantenrichtlijn).

De verschillende groepen reguliere migranten

In tabel 25 zijn de verschillende groepen reguliere migranten opgenomen en de achterliggende doelen van het beleid. De IND beoordeelt aanvragen van vreemdelingen voor een MVV aan de hand van het doel waarvoor de aanvrager naar Nederland wil komen, bijvoorbeeld voor werk, studie of gezinshereniging. In bijlage 3 is een toelichting opgenomen op het beleid rondom de toelating van reguliere migranten.

In deze periode is de kennismigrantenregeling niet wezenlijk aangepast en zijn er geen extra middelen ingezet. Sinds 1 januari 2015 is er een nieuwe regeling voor ambitieuze starters (start-ups) van buiten de Europese Unie (EU). Deze regeling geeft startende ondernemers de kans om een tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland aan te vragen. Met een verblijfsvergunning als 'start-up' krijgen zij een jaar de tijd om in Nederland een innovatieve onderneming te starten op basis van een innovatief product of innovatieve dienst. Een voorwaarde is dat de startende ondernemer samenwerkt met een betrouwbare begeleider (facilitator) in Nederland. Het achterliggende idee is dat ondernemers de motor zijn van de economie. Wanneer zij uitgroeien is dit niet alleen goed voor de ondernemer, maar ook voor de Nederlandse werkgelegenheid en de economie. Na dit jaar kan de startup zijn vergunning verlengen op grond van de regeling voor zelfstandig ondernemers.

Tabel 25: Categorieën reguliere migranten

Type reguliere migrant	Doel van het beleid	Beleidsachtergrond
Gezinsmigranten	Het toestaan van verblijf bij partner en kinderen.	Het recht om als kerngezin bij elkaar te verblijven vloeit voort uit de EU Richtlijn gezinshereniging en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (artikel 8)
Kennis en talent (studie en kennismigranten)	Nederland aantrekkelijk maken als bestemming voor kennis en talent van buiten de EU (kennismigranten, studenten, onderzoekers en ondernemers).	De Nederlandse economie heeft behoefte aan de kennis en vaardigheden van vreemdelingen. Hiervoor is beleid ontwikkeld voor wetenschappelijk onderzoekers, kennismigranten (incl. Blue Card), start-ups en studenten.
Overige arbeidsmigranten	Het aantrekken van arbeidsmigranten voor tekortsectoren in Nederland.	Wanneer de arbeidsmarkt geen oplossing biedt, kan de IND migranten toelaten en een verblijfsvergunning voor reguliere arbeid in loondienst verlenen. Dit kan ook arbeid als zelfstandige betreffen.
Uitwisseling	Vreemdelingen kunnen komen als au pair, voor een werkvakantie via de Working Holiday Scheme/Program of voor een culturele uitwisseling.	Het laten kennismaken van vreemdelingen van buiten de EU met de Nederlandse cultuur.
Humanitaire verblijfsvergunning	Onder meer verlening van vergunning bij het toestaan van een medische behandeling voor mensen van buiten de EU en voor slachtoffers mensenhandel.	Nederland staat verblijf voor medische behandeling toe als deze in het herkomstland niet beschikbaar is en het stopzetten van de behandeling resulteert in een medische noodsituatie. Nodig is dat de vreemdeling financiering voor de behandeling heeft en over eigen middelen beschikt om in Nederland in zijn levensonderhoud te voorzien. Slachtoffers van mensenhandel kunnen een aanvraag doen voor een reguliere vergunning (B8) wanneer zij aangifte deden van mensenhandel of dat er door hun aangifte een strafrechtelijk onderzoek of opsporingsverzoek loopt naar de dader(s).

Doelen van de wet Modern Migratiebeleid

Start van deze beleidsdoorlichting van reguliere aanvragen is de invoering van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) en de wijziging van de MVV-wet (ook wel nationale visa wet) op 1 juni 2013. De achtergrond van de invoering van MoMi is de ontwikkeling van een migratieproces, waardoor migranten die Nederland nodig heeft snel en eenvoudig toelating krijgen, zodat Nederland een aantrekkelijke

bestemming is voor talenten van buiten de EU die de economie kunnen versterken. In de Rijksbegroting van 2014 staat dat Nederland kennismigranten en studenten van buiten EU moet aantrekken met het oog op vergrijzing en verder herstel van de economie. Het streven was dat Nederland een plek krijgt in de top 5 van de meest concurrerende economieën en daarom moet Nederland de internationale slag winnen om buitenlands talent.

Na de inwerkingtreding van de MoMi is de aanvraagprocedure voor een MVV samengevoegd met de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning in de zogenaamde TEV-procedure (Toelating en Verblijf). Het doel van deze samenvoeging is een snellere en efficiëntere werkwijze. Door de samenvoeging vervalt voor de IND de dubbele toetsing; eerst de toetsing voor de toegang tot Nederland en vervolgens na binnenkomst in Nederland de toets op verblijf. Na invoering van MoMi krijgt de vreemdeling die in het bezit is van een MVV na binnenkomst in Nederland een verblijfsdocument overhandigd zonder nadere toets. Een andere wijziging is dat de beslistermijn voor zaken van reguliere migranten in eerste aanleg verkort is van zes naar drie maanden. Wel bestaat de bevoegdheid om de termijn eenmalig met negentig dagen te verlengen. Daarnaast gelden langere termijnen voor bezwaarprocedures, indien de IND de aanvraag in eerste aanleg afwijst. Niet is veranderd bij de introductie van MoMi dat indien het bezwaar is verworpen, de mogelijkheid openstaat voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter. Verder kan de IND reguliere verblijfsvergunningen voor een langere duur verlenen, waardoor vreemdelingen hun verblijfsvergunning minder vaak hoeven te verlengen.

Een onderdeel van MoMi is de zogenoemde referentsystematiek. Iedere reguliere migrant moet in beginsel een referent hebben (zelf indienen van een aanvraag bleef mogelijk, maar is minder efficiënt), met uitzonderingen van de humanitaire verblijfsdoelen. Bij een aantal verblijfsdoelen is een erkende referent verplicht. Om kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers in dienst te nemen, studenten hier te laten studeren dan wel een au pair over te laten komen moet de werkgever, onderzoeksinstantie, onderwijsinstelling of het au pair bureau zijn erkend door de IND. Dit systeem biedt de kans om de toelatingsprocedures te versnellen. Immers, wanneer een erkend referent meermaals aanvragen indient voor vreemdelingen, hoeft de IND niet steeds opnieuw zijn of haar achtergrond te beoordelen. Het doel is de doorlooptijden en administratieve lasten voor zowel de vreemdeling als bedrijven en onderwijsinstellingen te beperken. Daarnaast is aandacht voor snelle overdracht van het dossier tussen de verschillende betrokken diensten. Er bestaan ook verplichtingen

voor erkend referenten.⁷² Het niet nakomen van een van deze verplichtingen, bijvoorbeeld doordat zij onjuiste informatie verleenden, kan leiden tot boetes en intrekkingen van het erkend referentschap. De IND kan de kosten, bijvoorbeeld wanneer de DT&V de vreemdeling uit Nederland moet uitzetten, op de referent verhalen.⁷³

Bij dit doel behoort ook het laten toenemen van de zorgvuldigheid van de beslissingen die zijn genomen op verzoeken van reguliere migranten, omdat meer inzicht bestaat in de achtergrond van de referent. De zorgvuldigheid is daarnaast verhoogd door extra inzet op de reguliere bezwaarprocedure. Hiertoe is de maximale termijn voor het afdoen van de reguliere aanvragen in bezwaar verhoogd tot zes maanden. Bij MoMi is ook ingezet op handhaving. Zo is met de komst van MoMi het alleen mogelijk om via een bemiddelingsbureau dat door de IND erkend is als referent een verblijfsvergunning voor een au pair te krijgen. Na invoering MoMi zijn de au-pairbureaus verantwoordelijk voor naleving van de voorwaarden van de au-pairregeling en kan de IND sancties opleggen aan au-pairbureaus die hun plichten niet nakomen.

Het tweede doel is het aantrekkelijker maken van Nederland als bestemming voor kennis en talent van buiten de EU. Dit is geen nieuwe wens. Naar aanleiding van het voornemen van de Nederlandse regering om meer hoogopgeleide arbeidsmigranten aan te trekken, volgde al eind 2004 een aparte toelatingsregeling voor kennismigranten en sinds 2008 specifiek beleid voor buitenlandse studenten.⁷⁴ Sinds 2013 is geprobeerd door invoering van meerdere regels de aantrekkelijkheid van Nederland te verhogen voor kennismigranten en studenten, onder meer door inzet op e-dienstverlening, de dienstverlening en informatievoorziening in herkomstlanden van kennismigranten te verbeteren en extra inzet op klantvriendelijkheid bij aanvragen met economische verblijfsdoelen. Zo is het mogelijk om een digitale aanvraag in te dienen bij aanvraag van een verblijfsvergunning om economische verblijfsdoelen.

De tabel hieronder laat zien welke doelen zijn beoogd bij de invoering van de wet MoMi en de MVV-wet en welke beleidsinstrumenten daarvoor zijn ingezet. Net als bij PST, is het bij MoMi helaas niet mogelijk om de uitgaven te kwantificeren. Het gaat vooral om aanpassing van bestaande handelswijzen en processen. Er bestaan geen bronnen die inzicht geven of en hoeveel de nieuwe werkwijze kost en

⁷² T. de Lange, *De sancties bij toelating en verblijf van kennismigranten*, 205.

⁷³ TK 2009-2010, 32 175, nr. 1; TK 2009-2010, 32 052, nr. 7; Staatsblad, 2010, nr. 290, 2013, nr. 165.

⁷⁴ TK 2003-2004, 29 200 VI, nr. 162; Stb. 2004, nr. 481 en 482.

oplevert aan inzet van middelen. Paragraaf 4.3 geeft inzicht of de ingezette middelen hebben geleid tot de beoogde doelen.

Tabel 26: Doel en ingezette middelen tijdens MoMi

Doel	Ingezette middelen
Snelle reguliere procedures	Verkorting behandeltermijn in eerste aanleg
	Samenvoeging toegang en toelating in TEV-procedure
	Snelle overdracht van dossiers tussen betrokken instanties
	Ontwikkeling efficiënte bezwaar en beroepsprocedures
	Invoering systeem van erkende referenten
	Ontwikkeling efficiënte bezwaar- en beroepsprocedures en verlenging behandeltermijn in bezwaar
Nederland aantrekkelijk maken voor kennis en talent van buiten EU	Ontwikkeling e-dienstverlening
	Betere informatieverschaffing aan talenten in het buitenland
	Digitale aanvraag indienen bij verblijf vanwege economische doelen
	Creëren van de startup regeling
	Regeling zoekjaar afgestudeerden

4.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur over behandeling van reguliere aanvragen

Over verschillende groepen reguliere migranten zijn wetenschappelijke publicaties beschikbaar. Over de effectiviteit en efficiëntie is relatief weinig gepubliceerd.⁷⁵ Een evaluatie van de wet MoMi vindt op dit moment plaats.⁷⁶ Bij MoMi zijn effectief toezicht en zichtbare handhaving onontbeerlijk. MoMi legt immers een grotere verantwoordelijkheid bij betrouwbare referenten en daarvoor is een effectieve, verantwoorde en zichtbare handhaving nodig. Om deze reden zijn ook handhavingsinstrumenten geïntroduceerd, te weten: waarschuwing, bestuurlijke boete, schorsing van de erkenning, intrekking van de erkenning en verhalen van kosten van uitzetting. In een recent rapport concludeert de Inspectie JenV dat het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent in de huidige vorm onvoldoende effectief is. Ook is geen sprake van zichtbare handhaving.⁷⁷ Dit onderzoek toont aan dat het erkend referentschap vooral is ingetrokken vanwege uitschrijvingen vanuit het register van de Kamer van

⁷⁵ Over de effectiviteit en efficiëntie van de behandeling van gezinsmigranten is weinig geschreven. Wel zijn er enkele kritische rapporten van juristen over de juridische gevolgen van het gezinsmigratiebeleid, zie: M Klaassen, *Mensenrecht op gezinshereniging onder druk* (2015).

⁷⁶ Er staat voor 2018 een (verplichte) evaluatie van de wet MoMi door het WODC op het programma. Deze is bij het schrijven de beleidsdoorlichting nog niet beschikbaar.

⁷⁷ Inspectie JenV, *Tussen handhaven en dienstverlenen*, 8.

Koophandel. Een deel van de erkenningen is door de IND ingetrokken wegens niet voldoen aan de voorwaarde van betrouwbaarheid of fraude.⁷⁸ Uit de Kabinetsreactie op het inspectierapport blijkt dat de IND met de bevindingen van de Inspectie aan de slag gaat en dat een deel van de IND-medewerkers meer en gericht aandacht gaat besteden aan toezichts- en handhavingstaken.⁷⁹

Handhaving speelt ook bij het verblijf van au pairs in Nederland. Het WODC noemt dat een deel van de au pairs veel moest werken, terwijl andere au pairs vooral nieuwe ervaringen opdeden en de Nederlandse cultuur leerden kennen. Dit laatste is het doel van het beleid, namelijk culturele uitwisseling.⁸⁰ Het onderzoek toont echter aan dat gastgezinnen kiezen voor een au pair om dagelijkse, flexibele ondersteuning voor vooral de verzorging van (jonge) kinderen te hebben. De meeste au pairs geven aan dat hun verwachtingen voorafgaand aan de komst naar Nederland overeenkomen met hun ervaringen of dat hun ervaringen hun verwachtingen zelfs overtreffen. In vergelijking met studies die in het buitenland onder au pairs gedaan zijn, zijn de ervaringen van au pairs in Nederland positiever.

Een ander onderwerp dat in de belangstelling staat, is het voorkomen van schijnhuwelijken en schijnrelaties. Het WODC concludeert in 2016 dat schijnrelaties voorkomen, maar niet op grote schaal.⁸¹ Een steekproef onder IND-dossiers – 130 inwilligingen 130 afwijzingen – laat zien dat in de meeste aanvragen (88%) er op geen enkel moment in de procedure sprake is van een schijnrelatie of van vermoedens van een schijnrelatie. 3% van alle aanvragen om gezinshereniging is daadwerkelijk afgewezen op grond van het bestaan van een schijnhuwelijk of schijnrelatie en bij 9% zijn er vermoedens, maar hebben die niet gezorgd voor een afwijzende beschikking. De indicatoren die bestonden voor een schijnrelatie kon de IND niet zodanig hard maken, zodat deze konden leiden tot een afwijzing.

Op het terrein van arbeidsmigratie speelt vooral het aantrekken van internationale talenten om van Nederland een dynamische kenniseconomie te maken. Ook in de literatuur is hier aandacht voor. Een groep op wie de overheid de pijlen richt, zijn studenten van buiten de EU. Het CPB toont aan dat internationale studenten bijdragen aan de welvaart in Nederland en een positief effect hebben op de

⁷⁸ Inspectie JenV, *Tussen handhaven en dienstverlening*, 40.

⁷⁹ Zie: Kamerbrief over inspectierapport 'Tussen handhaven en dienstverlening' <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/ferdinand-grapperhaus/documenten/kamerstukken/2017/11/21/tk-inspectierapport-tussen-handhaven-en-dienstverlening>

⁸⁰ WODC, *Au pairs in Nederland*, 88.

⁸¹ WODC, *Schijn bedriegt*, 79-80.

overheidsfinanciën.⁸² De SER pleit voor extra en gerichte inspanningen om de instroom van buitenlandse studenten te vergroten, vooral voor studenten uit andere dan de buurlanden en voor opleidingen die gerelateerd zijn aan arbeidsmarkttekorten in Nederland.⁸³ De SER bevestigt in een rapport uit 2014 dat Nederland, met een sterk internationaal georiënteerde economie, behoefte heeft aan kennismigranten.⁸⁴ Kennismigranten kunnen voorzien in specifieke vormen van technische kennis. Interessant is dat de SER noemt dat kennismigranten vanwege hun buitenlandse herkomst meerwaarde hebben omdat via hen internationale contacten soepel kunnen verlopen.⁸⁵ De voornaamste uitdaging is, aldus de SER, om Nederland op het netvlies te krijgen van potentiële kennismigranten. Een rol hierbij speelt de werving en vooral ook de binding van buitenlandse studenten aan Nederland. Uit de Monitor Kennismigranten blijkt dat 17% van de kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers niet in hun land van herkomst woonde voordat zij naar Nederland kwamen, maar elders in Europa.⁸⁶

In 2014 is het Vreemdelingenbesluit aangepast, zodat kennismigranten die elders in Europa woonden en visumplichtig zijn niet langer een MVV hoeven aan te vragen in hun herkomstland. Het gevolg is dat de administratieve lasten voor zowel de vreemdeling, als voor de overheid (denk aan de werkvermindering op de ambassades) afnamen. Ook neemt de aantrekkelijkheid van Nederland toe voor getalenteerde vreemdelingen die in een andere lidstaat verblijven. Een andere manier om de Nederlandse kenniseconomie te versterken, is het behouden van buitenlandse studenten. Onderzoek uit 2016 laat zien dat van de buitenlandse studenten in het hbo en wo die in 2011 voor een opleiding naar Nederland kwamen twee jaar later de helft uit Nederland is vertrokken. En van de internationaal mobiele studenten, die in 2008/2009 afstudeerden, was op 1 oktober 2013 62% niet meer in ons land.⁸⁷ Om hierin verandering te brengen is een actieplan opgesteld door OCW, Nuffic, andere overheidsinstanties, universiteiten, hogescholen, studenten, vakbonden en werkgeverskoepels en is een zogeheten zoekjaar ingevoerd. Het doel is dat internationale studenten zich welkom voelen en zich ervan bewust zijn dat zij hun carrière in Nederland kunnen starten in topsectoren en met een goed arbeidsmarktperspectief.

De Regeling Hoogopgeleiden heeft tot doel toptalenten uit landen buiten de Europese Unie aan te trekken en vervolgens voor Nederland te behouden.⁸⁸ De Regeling Hoogopgeleiden is in deze periode

⁸² CPB, *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs*.

⁸³ SER, *Make it in the Netherlands*, 23-24.

⁸⁴ SER, *Arbeidsmigratie*, 73-79.

⁸⁵ SER, *Arbeidsmigratie*, 73.

⁸⁶ IND, *Monitor Kennismigranten. Kwalitatieve analyse*, 37.

⁸⁷ Panteia, *Boeien en binden van buitenlandse studenten en talenten*, 32-33; SER, *Make it in the Netherlands*, 37-41.

⁸⁸ ACVZ, *Advies wijziging Vreemdelingenbesluit inzake uitbreiding van het zoekjaar hoogopgeleiden*.

samen gevoegd met het zoekjaar hoogopgeleide vreemdelingen. Tijdens dit zoekjaar krijgen hoogopgeleide vreemdelingen één jaar de tijd om in Nederland op zoek te gaan naar werk als kennismigrant of een innovatief bedrijf op te starten. Er is een forse stijging van het aantal aanvragen zichtbaar (zie ook paragraaf 4.3). Uit de WODC-evaluatie blijkt dat de meeste vergunningen door de IND zijn verleend aan vreemdelingen die al in Nederland woonden.⁸⁹ Het doel om toptalenten aan te trekken uit derde landen is beperkt gerealiseerd. Dit betekent dat de regeling er vooral in slaagt hoogopgeleiden voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden. Daarnaast blijkt dat ongeveer de helft van personen die gebruik maken van dit zoekjaar het verblijf in Nederland voortzet als kennismigrant na afronden van het zoekjaar. In interviews noemen kennismigranten verschillende redenen om voor Nederland te kiezen, zoals het internationale karakter van Nederland, de ruimdenkendheid van Nederlanders, een goede economische situatie, een soepel toelatingsbeleid, een goede leefomgeving en de verwachting dat het goed mogelijk is om je in Nederland met Engels te redden. Het valt op dat op de meeste van deze redenen de Nederlandse overheid weinig invloed heeft. Een verbeterpunt is dat Nederland de bestaande regeling onvoldoende promoot in het buitenland.

De IND heeft een kwalitatieve analyse verricht of de regeling om meer kennismigranten aan te trekken tot het gewenste doel heeft geleid. De meeste respondenten merken op, aldus de IND, dat de kennismigrantenregeling de toelating van kennismigranten en wetenschappers vereenvoudigde.⁹⁰ De regeling is nog wel te verbeteren, leert de evaluatie, onder meer door het openen van een loket waar vreemdelingen alle informatie van alle overheidsinstanties in een keer krijgen aangeleverd. Het openen van een loket voor vreemdelingen heeft inmiddels plaatsgevonden. Het is wel gewenst om de ervaringen met dit loket te evalueren. Een ander punt dat naar voren komt, is het hulp bieden bij het vinden van een baan voor de (hoogopgeleide) partner.⁹¹ Ook de IND noemt dat voor kennismigranten en wetenschappers de toelatingsprocedure geen grote rol speelt bij de keuze van een bestemming. De IND concludeert dat voor vreemdelingen de economische conjunctuur, leefklimaat en individuele carrièreperspectieven belangrijker zijn.⁹²

⁸⁹ WODC, *Gezocht: buitenlands toptalent*, 11.

⁹⁰ IND, *Monitor Kennismigranten Kwalitatieve analyse*, 97.

⁹¹ IND, *Monitor Kennismigranten Kwalitatieve analyse*, 97.

⁹² IND, *Monitor Kennismigranten Kwalitatieve analyse*, 97.

4.3 Indicatoren doel 3: Effectieve & efficiënte behandeling van reguliere aanvragen

In deze paragraaf komen indicatoren aan bod die inzicht geven in de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsinstrumenten die waren ingezet bij MoMi en die invloed hadden op de snelheid en zorgvuldigheid waarmee reguliere aanvragen door de IND waren afgedaan. Reguliere migranten vormen geen homogene groep. Dat maakt het lastig een uitspraak te doen over de effectiviteit en efficiëntie voor het beleid over alle reguliere migranten. Tabel 27 toont aantal TEV- en VVR-aanvragen in de periode 2013-2016. Duidelijk is dat de populariteit van Nederland als bestemming voor migranten van buiten de EU toeneemt. De tabel toont dat het aantal TEV-aanvragen fors steeg met 30%. Dat is een verschil in vergelijking tot de toename van het aantal VVR-aanvragen. De IND behandelt beduidend meer aanvragen; van ruim 35 duizend TEV-aanvragen in 2014 naar bijna 50 duizend aanvragen in 2016.

Tabel 27: Instroom en afhandeling van TEV en VVR aanvragen

	Aantallen TEV-aanvragen		Aantallen VVR-aanvragen	
	Instroom	Afgehandeld	Instroom	Afgehandeld
2013	38.240	40.010	18.550	18.720
2014	35.840	35.210	19.540	19.910
2015	41.910	38.830	20.170	20.140
2016	49.740	45.020	23.500	23.350

Bron: IND (voor 2013 geldt dat tot 1 juni 2013 het gaat om MVV-aanvragen en VVR-aanvragen zonder MVV)

Onderstaande twee tabellen geven inzicht in de migratiedoelen van reguliere migranten. Duidelijk is dat gezinsmigranten veruit de grootste groep migranten vormen. Van de bijna 82 duizend reguliere migranten die in deze periode naar Nederland kwamen, kwam ruim 38 duizend als gezinsmigrant (=47%). Overigens is een omvangrijk deel van de toename van het aantal gezinsmigranten gerelateerd aan de komst van kennismigranten. Zichtbaar daarnaast is dat het aantal verzoeken om te mogen studeren in Nederland jaarlijks toeneemt, evenals het aantal verzoeken van kennismigranten. In totaal steeg het aantal aanvragen van kennismigranten (VVR + TEV) met liefst 60%. De tabel toont ook dat het relatieve aandeel van beide groepen in het aantal VVR-aanvragen van reguliere aanvragen is toegenomen in de periode 2013-2016. De wens om Nederland op de kaart te krijgen als bestemming van kennismigranten werpt zijn vruchten af. Of de toename van het aantal kennismigranten een gevolg is van beleid is de vraag. Zoals in het literatuuroverzicht is aangetoond, is beleid slechts deels van invloed op de keuze van een bestemmingsland voor kennismigranten.

Onder humanitair tijdelijk vallen onder meer aanvragen vanwege slachtofferschap van mensenhandel, medische behandeling en aanvragen van vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. De categorie humanitair niet-tijdelijke vergunningen betreffen aanvragen voor slachtoffers van mensenhandel, eer-gerelateerd geweld, huiselijk geweld, kinderen met een kindbeschermingsmaatregel, etc.

Tabel 28: Aantallen VVR-aanvragen voor de verschillende verblijfsdoelen

		2013	2014	2015	2016
Studie	Uitwisseling	1.020 (6%)	1.380 (7%)	1.620 (8%)	1.750 (7%)
	Studie	2.430 (13%)	2.700 (14%)	3.610 (18%)	4.390 (19%)
Arbeid	Arbeid tijdelijk	120 (1%)	140 (1%)	100 (0%)	180 (1%)
	Arbeid regulier	710 (4%)	640 (3%)	690 (3%)	670 (3%)
Kennismigratie	Kennis & Talent	2.840 (15%)	2.980 (15%)	3.310 (16%)	4.220 (18%)
Gezinsmigratie	Verblijf als familie- of gezinslid	8.900 (48%)	9.170 (47%)	9.240 (46%)	10.940 (47%)
Overige verblijfsdoelen	Humanitair tijdelijk	960 (5%)	1.350 (7%)	680 (3%)	560 (2%)
	Humanitair niet-tijdelijk	1.250 (7%)	1.020 (5%)	860 (4%)	730 (3%)
	Bijzonder verblijf	300 (2%)	70 (0%)	80 (0%)	60 (0%)
Totaal		18.520	19.540	20.170	23.500

Bron: IND

Tabel 29: Aantallen TEV-aanvragen voor de verschillende verblijfsdoelen

TEV-aanvragen		2013	2014	2015	2016
Studie	Uitwisseling		1.290 (4%)	1.280 (3%)	1.150 (2%)
	Studie	9.330 (23%)	9.990 (28%)	11.610 (28%)	11.770 (24%)
Arbeid	Arbeid tijdelijk	1.730 (4%)	380 (1%)	290 (1%)	270 (1%)
	Arbeid regulier		540 (2%)	870 (2%)	920 (2%)
Kennismigratie	Kennis & Talent	5.540 (14%)	7.920 (22%)	8.990 (21%)	9.690 (20%)
Gezinsmigratie	Verblijf als familie- of gezinslid	19.630 (49%)	15.670 (44%)	18.770 (45%)	25.900 (52%)
Overige verblijfsdoelen	Humanitair tijdelijk		10 (0%)	10 (0%)	0 (0%)
	Humanitair niet-tijdelijk	3.580 (9%)	40 (0%)	80 (0%)	50 (0%)
	Bijzonder verblijf		10 (0%)	10 (0%)	0 (0%)
Totaal		39.810	35.840	41.910	49.740

Bron: IND

De meest voorkomende nationaliteiten voor wie een TEV-aanvraag is ingediend, zijn zichtbaar in tabel 30. De top 3 bestaat uit individuen afkomstig uit India, China en Turkije. Samen nemen zij bijna 40% van

alle aanvragen voor hun rekening. Indiërs komen vooral naar Nederland als kennismigrant of als familielid van een kennismigrant. Chinezen komen naar Nederland voor studie, kennismigratie of als familie- en gezinslid. Turken komen vooral naar Nederland als familie-gezinslid of als student.

Tabel 30: Top 10 herkomstlanden afgehandelde TEV-aanvragen

Nationaliteit/jaar	juni 2013 - december 2013	2014	2015	2016	Totaal
Indiase	3.210 (14%)	6.210 (18%)	7.210 (18%)	8.110 (18%)	24.730 (17%)
Chinese	3.830 (17%)	5.210 (15%)	5.880 (15%)	5.890 (13%)	20.810 (15%)
Turkse	1.860 (8%)	2.860 (8%)	3.080 (8%)	3.510 (8%)	11.300 (8%)
Indonesische	1.060 (5%)	1.430 (4%)	1.620 (4%)	1.860 (4%)	5.970 (4%)
Braziliaans	960 (4%)	1.670 (5%)	1.830 (5%)	1.390 (3%)	5.850 (4%)
Russische	1.000 (4%)	1.410 (4%)	1.630 (4%)	1.690 (4%)	5.730 (4%)
Marokkaanse	750 (3%)	1.280 (4%)	1.010 (3%)	1.280 (3%)	4.330 (3%)
Filipijnse	610 (3%)	950 (3%)	980 (2%)	940 (2%)	3.480 (2%)
Oekraïense	490 (2%)	830 (2%)	1.060 (3%)	950 (2%)	3.320 (2%)
Zuid-Afrikaanse	430 (2%)	780 (2%)	900 (2%)	1.090 (2%)	3.210 (2%)
Overige	8.380 (37%)	12.440 (35%)	14.640 (37%)	18.270 (41%)	53.730 (38%)
Totaal	22.590	35.080	39.820	44.960	142.450

Bron: IND

Naast het doel om meer kennismigranten aan te trekken, is het doel van MoMi om de procedures sneller te maken. Tabel 31 laat zien in hoeveel procent of de IND de reguliere aanvragen binnen de wettelijke termijnen behaald heeft. De IND had dit percentage tot het jaar 2015 dit percentage op 100% intern vastgesteld, in 2016 is dit percentage naar beneden bijgesteld tot 95%. Tabel 31 maakt inzichtelijk dat de IND niet heeft kunnen voldoen aan deze doelstelling. In de RVK is uitgelegd dat sommige aanvragen meer tijd (en onderzoek) vergen dan de wettelijke termijn om tot een zorgvuldige beslissing te kunnen komen.⁹³

Tabel 31: Percentage waarin IND wettelijke doorlooptijden heeft behaald bij reguliere verzoeken

	2013	2014	2015	2016
Streefwaarde doorlooptijden (wettelijke termijn) in %	100%	100%	100%	95%
TEV-aanvragen (%)	93%	96%	95%	92%
VVR-aanvragen (%)	89%	88%	93%	94%
Totaal doorlooptijden reguliere verzoeken behaald (%)	87%	91%	91%	89%

Bron: DG Migratie, RVK 2014-2016.

⁹³ DG Migratie, RVK 2017, 17.

Naast doorlooptijden in eerste aanleg gaat het ook om de tijd die de IND besteedt aan de behandeling van reguliere zaken in bezwaar. De gemiddelde doorlooptijden in bezwaar liep deze periode op in 2015. Een verklaring is dat door de hoge asielinstream de prioriteit bij de IND in 2015 elders lag. Deze trend is minder goed zichtbaar in het percentage zaken waarin de IND de termijn haalt bij de afdoening van reguliere verzoeken. Hierin valt juist het jaar 2013 op, waarin de IND slechts 46% van de zaken afhandelde binnen de wettelijke termijn.

Tabel 32: Doorlooptijden in bezwaar van reguliere aanvragen

	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde doorlooptijden bezwaar van regulier (in dagen)	155	147	177	155
Hoeveel zaken doet de IND af binnen de wettelijke termijn (%)	46%	78%	72%	78%

Bron: IND

Tabel 33 geeft inzicht in het aantal reguliere zaken dat door de rechtbanken in beroep en in hoger beroep is behandeld. Een daling van het aantal afgehandelde zaken door de rechterlijke macht is zichtbaar vanaf 2013. Het hoge inwilligingspercentage op reguliere verzoeken vormt hiervoor een verklaring, hierdoor daalt de instroom bij de rechterlijke macht.

Tabel 33: In- en uitstroom (hoger) beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen)

	Beroep		Hoger beroep	
	Instroom	Afgehandeld	Instroom	Afgehandeld
2013	13.780	15.490	2.110	2.520
2014	12.830	12.540	1.750	2.020
2015	9.530	10.970	1.620	1.670
2016	10.500	10.110	1.590	1.590

Bron: RvdR en RvS

Wanneer het gaat om de zorgvuldigheid van beslissingen komt eerst het inwilligingspercentage op TEV-aanvragen aan de orde. Zichtbaar in tabel 34 is dat het inwilligingspercentage op het terrein kennis en talent (studie, uitwisseling en kennismigratie) de hele periode hoog is.

Tabel 34: Inwilligingspercentages op TEV-aanvragen (sinds invoering MoMi)

MVV/TEV aanvragen		2013	2014	2015	2016
Uitwisseling	Studie		99%	99%	100%
Studie		100%	99%	99%	97%
Arbeid tijdelijk	Arbeid	59%	82%	82%	84%
Arbeid regulier			53%	78%	75%
Kennis & Talent	Kennismigratie	97%	97%	97%	98%
Verblijf als familie- of gezinslid	Gezinsmigratie	77%	83%	79%	76%
Humanitair tijdelijk	Overige verblijfsdoelen	88%	50%	62%	0%
Humanitair niet-tijdelijk			51%	72%	68%
Bijzonder verblijf			89%	86%	75%
Totaal			85%	91%	89%

Bron: IND

Inzicht in de zorgvuldigheid in het proces bij de IND geeft het percentage instandhoudingen. De doelstelling van de IND was in deze periode dat 80% van alle beslissingen standhoudt. Dit doel is gedurende alle jaren ruim behaald, zoals tabel 35 laat zien. Het aantal instandhoudingen is sinds 2013 niet afgenomen. De zorgvuldigheid van het proces laten toenemen, een doelstelling van MoMi, is ook toen het aantal reguliere aanvragen jaarlijks toenam, licht gestegen.

Tabel 35: Instandhoudingen IND beslissingen op reguliere verzoeken (doelstelling = 80%)

Jaar	2013	2014	2015	2016
Instandhouding op reguliere verzoeken (%)	84%	84%	88%	86%

Bron: IND, *IND jaarverslagen 2013-2016*.

Een andere indicator die mogelijk iets zegt over de zorgvuldigheid van het werk van de IND zijn het aantal klachten dat bij de IND binnenkomt over de behandeling van reguliere verzoeken. Duidelijk is dat het doel steeds is behaald: namelijk dat minder dan 2% van de aanvragen uitmond in een klacht. Ook laat tabel 36 zien dat vooral het aantal klachten in 2014 sterk is gedaald.

Tabel 36: Aantal gegronde klachten tegen de IND

Jaar	2013	2014	2015	2016
Aantal ontvangen klachten	2.760	1.270	1.340	1.540
Aantal klachten tijdig afgehandeld	83%	78%	80%	80%
Aantal gegronde klachten (%)	0.9%	1.1%	0.2%	NB

Bron: IND, *IND jaarverslagen 2013-2016*.

Een indicator – zie tabel 37 - die deels iets zegt over de efficiëntie – de inzet van middelen - is het verloop van de kostprijs van de behandeling van een reguliere aanvraag. Kanttekening is dat de ontwikkeling van de integrale kostprijs niet alles zegt over efficiëntieontwikkeling. Zo zijn de indirecte kosten die de IND maakt, toegerekend aan de behandeling van asielverzoeken, reguliere en naturalisatie verzoeken naar rato van de productie-aantallen. Het is dus mogelijk dat er relatief veel kosten zijn toegerekend aan producten met lage directe kosten, waardoor meer indirecte kosten zijn toegerekend en de integrale kostprijs hoger is (of omgekeerd). Wat verder een rol kan hebben gespeeld is dat ten tijde van de hoge instroom medewerkers van regulier tijdelijk werden ingezet bij asiel. Hierdoor bleven, al het overige gelijk, de personeelskosten bij regulier gelijk, terwijl daar een lagere productie aan reguliere producten tegenover stond (wat een opwaarts effect heeft op de integrale kostprijs).⁹⁴

Tabel 37: Integrale kostprijs reguliere verzoeken en omzet

Jaar	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde integrale kostprijs van een reguliere aanvraag	712	770	848	744
Omzet IND reguliere aanvragen (x 1.000€)	172.000	154.000	169.000	209.000

Bron: IND, *IND jaarverslagen 2013-2016*.

4.4 Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de behandeling van reguliere aanvragen

De invoering van MoMi had twee doelstellingen; namelijk het verkorten van de doorlooptijden en het aantrekkelijk maken van Nederland als bestemming voor vreemdelingen die aan de Nederlandse economie kunnen bijdragen. Om inzicht te krijgen in de doorlooptijden was het nodig om ook aandacht te geven aan de zorgvuldigheid bij de behandeling van reguliere verzoeken. Alle indicatoren opgesomd in paragraaf 4.3 overziend, is zichtbaar dat een doelstelling van MoMi is bereikt, namelijk dat het aantal personen dat naar Nederland komt om kennis te delen sterk is toegenomen sinds 2013. De literatuur maakt duidelijk dat het migratiebeleid slechts deels van invloed is op de keuze van een bestemming voor kennismigranten. Andere factoren, zoals taal en economisch perspectief hebben ook invloed. In de literatuur zijn diverse opties opgesomd om Nederland nog een meer aantrekkelijke bestemming te laten zijn.

⁹⁴ Opgemerkt wordt dat de IND deels wordt bekostigd aan de hand van outputbekostiging (geen integrale, maar directe kostprijzen) en lumpsumbekostiging.

Hierbij komt dat niet valt te bepalen of het beleid doeltreffend was en dat dit komt door inzet van nieuw beleid of door bijvoorbeeld een wereldwijd aantrekkende economie. Een sterke indicatie dat het beleid wel degelijk invloed had, zijn de cijfers die hierboven waren gepresenteerd over het aantal aanvragen voor een zoekjaar. Hier zagen we een toename van 25% na een beleidswijziging, welke ook in 2017 werd vastgehouden. Zoals uitgelegd, is er deze periode wel nieuw beleid ingevoerd, maar zijn er geen extra middelen ingezet. Het beleid lijkt doelmatiger. Immers, de inzet is niet verhoogd en er is een sterke toename zichtbaar van het aantal kennismigranten dat naar Nederland kwam.

De indicatoren in paragraaf 4.3 hebben laten zien dat het aantal reguliere aanvragen in de periode 2013-2016 sterk toenam. De doelstelling voor het behalen van de wettelijke doorlooptijden voor het afdoen van een regulier verzoek heeft de IND in deze periode niet gehaald. Deze lag in de periode 2013-2015 op 100% en is in 2016 bijgesteld tot 95%. Ook na deze bijstelling is de doelstelling van de IND niet behaald. Wel is zichtbaar dat het percentage van de TEV- en VVR-aanvragen dat binnen de gewenste periode is afgedaan altijd ruim boven de 90% ligt. De invoering van het erkend referentschap heeft mogelijk bijgedragen aan het beperkt houden van de doorlooptijden. Immers, de achtergrond van een referent hoeft de IND niet steeds opnieuw te bekijken wanneer de organisatie vreemdelingen van buiten de EU naar Nederland wil laten komen. Niet mogelijk is te bepalen hoe groot het effect was van deze maatregel op de doorlooptijden bij de IND.

Wat daarnaast opvalt, is dat de doelstelling voor wat betreft het aantal instandhoudingen van de beslissingen van de IND gedurende deze gehele periode ruim is behaald. Hierbij is het wel nodig op te merken dat het inwilligingspercentage hoog ligt (boven de 80%) en er dus maar relatief een beperkt deel van de vreemdelingen beroep heeft ingediend. De zorgvuldigheid van handelen van de IND neemt in deze periode niet af. Over de inzet van middelen bij de behandeling van reguliere aanvragen is moeilijk een conclusie te trekken. De integrale kostprijs van een reguliere aanvraag schommelt in deze periode tussen €712 en €848. Mogelijk vormen de kostprijzen voor 2017 geen goede weergave van de werkelijke kosten die in die periode zijn gemaakt bij de behandeling van reguliere aanvragen.

Hoofdstuk 5. Doel 4: Effectieve en efficiënte behandeling van naturalisatieverzoeken

5.1 Toelichting op de doelstelling bij het beleid bij naturalisatie

De doelstelling van het naturalisatiebeleid is dat personen bij wie een daadwerkelijke en effectieve band met Nederland bestaat een aanvraag kunnen indienen tot naturalisatie.⁹⁵ De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid ten aanzien van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Dit houdt in dat de IND de aanvragen van vreemdelingen beoordeelt die verzoeken om naturalisatie. De RWN regelt op welke wijze vreemdelingen het Nederlanderschap kunnen verkrijgen en wanneer iemand het Nederlanderschap verliest. In totaal zijn er drie manieren hoe iemand het Nederlanderschap kan verkrijgen. Iemand kan het Nederlanderschap van rechtswege krijgen (bijvoorbeeld door geboorte als kind van een Nederlandse ouder), door naturalisatie of door optie. In deze periode is er een overleg gestart om met de verschillende spelers op dit terrein op reguliere basis bijeen te komen. De coördinatie op de ontwikkelingen op het terrein van nationaliteit moet door het samenbrengen van alle betrokken directies vanuit de ministeries van SZW, JenV en BZK toenemen.

De optieprocedure bij de gemeente is een snelle en eenvoudige manier om Nederlander te worden. De afhandeling van een verzoek om optie valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Aan optie zijn minder voorwaarden verbonden dan aan een naturalisatieverzoek, de procedure verloopt sneller en er zijn minder kosten aan verbonden. Lang niet alle vreemdelingen kunnen een beroep doen op de optieprocedure. Degenen die wél een beroep op de regeling kunnen doen, zijn onder bepaalde omstandigheden kinderen of meerderjarigen die al langer in Nederland wonen of met een specifiek Nederlandse achtergrond.

Voor naturalisatie bestaan verschillende voorwaarden. Aanvragers moeten 18 jaar of ouder zijn en vijf jaar of langer met een geldige verblijfsvergunning onafgebroken woonachtig zijn in Nederland. Om te naturaliseren moet de verzoeker in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel. Een andere eis is dat de verzoeker voldoende is ingeburgerd. Dit betekent dat de verzoeker Nederlands kan lezen, schrijven, spreken en verstaan. Dit is onder andere aan te tonen door te slagen voor het inburgeringsexamen. Daarnaast heeft de verzoeker de afgelopen vier⁹⁶ jaar in Nederland of het buitenland geen gevangenisstraf uitgezeten, leer- of taakstraf uitgevoerd of een hoge geldboete betaald of opgelegd gekregen voor een misdrijf.

⁹⁵ ACVZ, *Verkenning Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief*, 130.

⁹⁶ Met ingang van 1 mei 2018 is dit veranderd in 'vijf'.

De vreemdeling dient een verzoek om naturalisatie in bij de gemeente. Bij het indienen van het verzoek, moet de verzoeker de leges voldoen. Vervolgens voert de burgemeester een onderzoek uit en gaat na of de verzoeker voldoet aan alle voorwaarden, behalve die van de openbare orde, voor naturalisatie. De burgemeester brengt vervolgens een schriftelijk advies uit aan de IND over het verzoek om naturalisatie. Vervolgens beoordeelt de IND het verzoek om naturalisatie, waarbij de IND als eerste en enige controleert of betrokkene geen strafrechtelijke bedenkingen moeten worden tegengeworpen. Als de IND het verzoek inwilligt, volgt er een voorstel tot verlening van het Nederlanderschap aan Zijne Majesteit de Koning. De Koning verleent uiteindelijk het Nederlanderschap. Op grond van artikel 60b, tweede en vierde lid Besluit Verkrijging en Verlies Nederlanderschap (BVVN) is in Nederland de burgemeester bevoegd tot bekendmaking van het naturalisatiebesluit. Hij roept de vreemdeling op voor een naturalisatieceremonie. Wanneer de IND een verzoek tot naturalisatie afwijst, kan de vreemdeling binnen zes weken een bezwaarschrift indienen. Daarna is nog beroep mogelijk bij de rechtbank, sector bestuursrecht. Na de uitspraak van de rechtbank kan zowel de verzoeker als de Minister van JenV in hoger beroep bij de Raad van State.

Tabel 38 geeft inzicht in het aantal naturalisatieverzoeken dat de IND in de periode 2013-2016 ontving en behandelde. Merk op dat de aantallen niet optellen. De verklaring is dat de IND een aanvraag ontvangt in het ene jaar en pas afhandelt in het volgende jaar. Het aantal naturalisatieverzoeken is redelijk stabiel. Wat opvalt, is dat het aantal afwijzende beslissingen op naturalisatieverzoeken in 2013 afweek van de drie daarop volgende jaren. Een verklaring is dat in 2013 een omvangrijke groep RANOV-ers een naturalisatieverzoek heeft ingediend, welke niet was ingewilligd (zie ook paragraaf 5.2).

Tabel 38: Inwilligingen en afwijzingen van naturalisatieverzoeken 2013-2016*

	2013	2014	2015	2016
Instream eerste aanleg naturalisatieverzoeken	24.120	24.800	25.450	23.190
In het jaar afgehandeld aantal eerste aanleg naturalisatieverzoeken	23.060	27.590	23.920	22.800
Inwilligingen naturalisatieverzoeken	20.240 (87,8%)	26.440 (95,8%)	23.010 (96,1%)	22.070 (96,8%)
Afwijzingen naturalisatieverzoeken	2.580 (11,2%)	1.070 (3,9%)	870 (3,6%)	710 (3,1%)
Overig	230 (1,0%)	70 (0,3%)	40 (0,2%)	20 (0,1%)

*Het betreft zowel naturalisatieverzoeken ontvangen in het binnen- en het buitenland.

Bron: IND

In de periode 2013-2016 vonden op het beleidsdomein van naturalisatie geen grote wijzigingen plaats. Wel waren er in de politiek en bij het bredere publiek debatten over naturalisatie in Nederland.

5.2 Stand van zaken wetenschappelijke literatuur naturalisatieverzoeken

Over de efficiëntie en effectiviteit bij de behandeling van naturalisatieverzoeken bestaan geen studies. In de onderzochte periode zijn wel studies verschenen over naturalisatie. Eén van de discussiepunten betreft het verlengen van de termijn (van 5 naar 7 jaar legaal verblijf in Nederland) wanneer het indienen van een naturalisatieverzoek mogelijk is. Hierbij duikt het argument op dat naturalisatie een belangrijk instrument is om integratie te bevorderen. De ACVZ kwam in 2013 met een kritische kanttekening bij de verlenging van de termijn. Het adviescollege miste een goede onderbouwing hoe de overheid de integratie in die extra twee jaar gaat bevorderen.⁹⁷ Uit een andere publicatie blijkt dat wanneer immigranten langer moeten wachten totdat zij kunnen naturaliseren hun arbeidsmarktparticipatie juist afneemt.⁹⁸ De onderzoekers noemen dat migranten die in de periode 1999-2002 naar Nederland kwamen en naturaliseerden een hogere kans op betaald werk hebben dan migranten die niet naturaliseren. Daarnaast blijkt dat arbeidsdeelname onder migranten die binnen zeven jaar na het migratiemoment naturaliseren hoger is dan onder migranten die pas in het achtste verblijfsjaar of later het Nederlanderschap verkrijgen. Wanneer het moment van naturalisatie te ver verwijderd raakt van het migratiemoment heeft deze investering, en het integratieproces dat daarmee samenhangt, niet langer meerwaarde.

Een andere kwestie die wetenschappers bezighoudt, is waarom migranten wel of niet overgaan tot naturalisatie. Verklaringen zoeken wetenschappers in persoonlijke en demografische kenmerken en in kenmerken van zowel herkomstland als bestemmingsland. Uit de literatuur over naturalisatie blijkt verder dat jongeren en hoogopgeleiden vaker naturaliseren dan ouderen en laagopgeleiden, dat migranten met kinderen vaker naturaliseren dan mensen zonder kinderen en dat personen uit economisch minder ontwikkelde en politiek instabiele landen meer naturaliseren dan personen uit stabiele welvarende landen.⁹⁹

De redenen waarom niet iedere vreemdeling naturaliseert die qua toelatingstermijn daarvoor in aanmerking zou kunnen komen, speelt ook bij het onderzoek naar niet-naturalisatie van RANOV-ers

⁹⁷ ACVZ, *Advies voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van naturalisatietermijnen*, 2.

⁹⁸ Hans Schmeets, Floris Peters en Maarten Vink, ESB, "Snelle naturalisatie bevordert kans op baan" (2016), zie: <https://esb.nu/esb/20019608/snelle-naturalisatie-bevordert-kans-op-baan> (geraadpleegd op 10 augustus 2017)

⁹⁹ WODC, *Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders*, 9.

(Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet).¹⁰⁰ De IND geeft aan dat vanaf 15 juni 2012 27.000 RANOV-ers een naturalisatieverzoek konden indienen, omdat zij voldeden aan de voorwaarde van vijf jaar regulier verblijf in Nederland, maar dat de IND tot 30 september 2014 slechts 9.350 naturalisatieverzoeken van RANOV-ers ontving. Van deze verzoeken waren 820 naturalisatieverzoeken afgewezen, onder meer omdat identiteitsdocumenten ontbraken bij de aanvraag (61%), omdat de hoofdaanvrager was afgewezen (17%), vanwege openbare orde aspecten (16%) en omdat de aanvrager niet voldoende lang toelating en rechtmatig verblijf in Nederland had (11%).¹⁰¹ In aanvulling hierop onderzocht het WODC waarom RANOV-ers niet allemaal een naturalisatieverzoek indienden.¹⁰² Drie van de 22 van de respondenten noemt dat zij geen meerwaarde zien in de Nederlandse nationaliteit boven hun huidige nationaliteit. Tweederde van de RANOV-ers die nog niet naturaliseerden, noemt als oorzaak belemmeringen bij het verkrijgen van documenten in het herkomstland.¹⁰³ Van de respondenten die willen naturaliseren, maar niet over de juiste documenten uit het land van herkomst beschikken, geeft 83% aan dat zij wel hebben geprobeerd aan documenten te komen.

5.3 Beschikbare indicatoren doel 4: Efficiënte & effectieve behandeling van naturalisatieverzoeken

Een eerste doel betreft het binnen de wettelijke beslistermijn afhandelen van naturalisatieverzoeken. De wettelijke beslistermijn waar binnen de IND een beslissing moet nemen is bij een naturalisatieverzoek één jaar. In het licht van deze wettelijke termijn heeft de IND intern een percentage vastgesteld van het aantal ontvangen naturalisatieverzoeken dat zij binnen de wettelijke termijn moet afhandelen. Voor de periode 2013-2016 was het intern vastgestelde percentage naturalisatieverzoeken dat de IND binnen de wettelijke termijn zou moeten behandelen 100%. Tabel 39 toont dat de IND in 2013, 2014 en 2015 in een groot aantal gevallen er niet in slaagde om binnen de door de IND intern vastgestelde termijn op de binnengekomen naturalisatieverzoeken te beslissen. Zeker in 2013, maar ook in 2014 haalde de IND de streefwaarde niet. In 2016 was dit voor het eerst wel het geval, mede omdat in 2016 de streefwaarde net zoals bij reguliere aanvragen is verlaagd.

¹⁰⁰ IND, *Ranov en afgewezen Naturalisatieverzoeken*.

¹⁰¹ IND, *Ranov en afgewezen Naturalisatieverzoeken*.

¹⁰² WODC, *Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders*, 30.

¹⁰³ WODC, *Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders*, 9-10.

Tabel 39: Intern bepaalde streefwaarde bij de IND (ten opzichte van de wettelijke termijn en feitelijke behaalde beslistermijnen) op naturalisatieverzoeken

	2013	2014	2015	2016
Aantal gevallen waar IND binnen wettelijke termijnen moet beslissen (%)	100%	100%	100%	95%
Percentage van de naturalisatieverzoeken dat is afgedaan binnen de wettelijke termijn (%)	70%	86%	96%	95%

Bron: jaarverslagen JenV (2013-2016)

In tabel 40 zijn de gemiddelde doorlooptijden van een naturalisatieverzoek voor de jaren 2013-2016 weergegeven. Duidelijk is dat de doorlooptijden van een naturalisatieverzoek in de periode 2013-2016 niet zijn opgelopen. Zichtbaar is dat in het jaar 2015 de gemiddelde doorlooptijd opvallend afnam. Een verklaring ontbreekt in de IND jaarverslagen.

Tabel 40: Doorlooptijd (in dagen) van een naturalisatieverzoek in de periode 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde doorlooptijd in dagen	255	258	203	246

Bron: IND, *IND jaarverslagen 2013-2016*.

Daarnaast is bekend hoe groot het percentage van de klachten gegrond is over de manier waarop de IND naturalisatieverzoeken heeft behandeld. Zichtbaar in de tabel hieronder is dat de doelstelling door de IND is behaald.

Tabel 41: Aantal gegronde klachten bij naturalisatieverzoeken (doelstelling is minder 0.5%)

	2013	2014	2015	2016
Aantal gegronde klachten (%)	0,1%	0,2%	0,2%	NB

Bron: jaarverslagen JenV 2013-2016

De veranderingen in nauwkeurigheid van de beslissingen op naturalisatieverzoeken blijkt mogelijk uit het aantal instandhoudingen van de beslissingen door de rechter in beroep en in hoger beroep. Tabel 42 toont dat het aantal gegrondverklaringen schommelde in beroep tussen de 6% en 13 % en in hoger beroep tussen de 3% en 13%. De tabel laat zien dat de rechter oordeelt dat de IND in de meerderheid terecht tot een afwijzende beschikking is gekomen.

Tabel 42: Uitspraken in beroep en in hoger beroep

	Beroep		Hoger beroep	
	Ongegrond (%)	gegrond (%)	Ongegrond (%)	Gegronde (%)
2013	260 (78%)	30 (9%)	80 (74%)	10 (13%)
2014	170 (73%)	20 (8%)	50 (62%)	10 (12%)
2015	130 (75%)	10 (6%)	20 (69%)	<10 (3%)*
2016	50 (70%)	10 (13%)	30 (79%)	<10 (3%)*

De totalen tellen niet op tot 100%, omdat beroepen ook op andere manieren zijn afgesloten.

* Alle cijfers (zowel de totalen als de verschillende deelcijfers) zijn afgerond op tientallen. Cijfers tussen 0-9 zijn aangegeven met < 10. Door de afrondingen kan een ogenschijnlijk verschil ontstaan tussen de eindtotalen en de optelsommen van de verschillende deelcijfers.

Bron: IND

De integrale kosten behorende bij de behandeling van een naturalisatieverzoek zijn in tabel 43 opgesomd. Belangrijk is te melden dat het hier alleen de kosten betreft gemaakt door de IND. De procesbeschrijving hierboven maakt duidelijk dat gemeenten een taak hebben in dit proces. De kosten voor gemeenten zijn hier buiten beschouwing gelaten. Zichtbaar is dat de integrale kostprijs van de behandeling van een naturalisatieverzoek is afgenomen. Kanttekening is wel dat de ontwikkeling van de integrale kostprijs niet alles zegt over efficiëntieontwikkeling. Zo zijn de indirecte kosten van de IND toegerekend aan de behandeling van asielverzoeken, reguliere verzoeken en naturalisatieverzoeken naar rato van de productie-aantallen. Zo kan er dus sprake zijn van veel productie aan producten met lage directe kosten, waarmee naar rato relatief meer indirecte kosten zijn toegerekend en de integrale kostprijs hoger is en omgekeerd.

Tabel 43: Kansen op succes in beroep en in hoger beroep

	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde integrale kostprijs van behandeling van een naturalisatieverzoek	770	661	610	525

Bron: IND, *IND jaarverslagen 2013-2016*.

5.4 Conclusie: Effectiviteit & efficiëntie bij de behandeling van naturalisatieverzoeken

Dit hoofdstuk ging in op de manier waarop de IND naturalisatieverzoeken heeft behandeld in de periode 2013 tot en met 2016. Meer specifiek ging het in dit hoofdstuk om de vraag hoe het beleid doorwerkte in de uitvoering van de behandeling van naturalisatieverzoeken. Omdat geen beleidswijzigingen plaatsvonden op dit terrein, is besloten om aandacht te geven aan de snelheid, tijdigheid en zorgvuldigheid van de behandeling van naturalisatieverzoeken door de IND in de periode 2013-2016. Allereerst valt op dat de gemiddelde integrale kostprijs die is berekend bij de IND voor een naturalisatieverzoek in deze periode sterk is afgenomen. Een aanbeveling is dat de IND deze cijfers de komende jaren op consequente wijze gaat bijhouden. De cijfers laten daarnaast zien dat in 2013, 2014 en 2015 de IND de beoogde en intern afgesproken beslistermijn niet haalde, wel in de meerderheid van de gevallen de wettelijk gestelde termijn. Vooral in 2013 bleven de prestaties van de IND achter bij de intern gewenste prestaties. Aan het eind van deze periode is de intern afgesproken termijn wel behaald. De gemiddelde doorlooptijd bij de behandeling van een naturalisatieverzoek was in de jaren 2013-2016 redelijk constant en schommelde rond de 250 dagen.

Hoofdstuk 6. Ondersteunende programma's

Voor onder meer de ondersteuning van de vier hoofddoelen van de migratieketen, toelating van asielzoekers, opvang van asielzoekers, toelating van reguliere migranten en de behandeling van naturalisatieverzoeken van vreemdelingen, hebben in de periode 2013-2016 drie programma's gedraaid. Tabel 2 liet zien dat de kosten voor deze programma's zijn opgenomen op de rijksbegrotingen. Het betreft het Programma Keteninformatisering, het programma Biometrie in de Migratieketen (BVK) en Vernieuwing Grensmanagement (VGM). Deze drie programma's vielen onder de Programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie (IDMI). Tot slot is de post Versterking Migratieketen nog op de begroting opgenomen. Deze post bestaat uit diverse overige kosten die door het DG Migratie zijn gemaakt ter verbetering van de migratieketen. In dit hoofdstuk volgen beschrijvingen van de doelen van deze programma's.

Het programma Keteninformatisering

In de jaren tussen 2012 en 2016 heeft het Programma Keteninformatisering gedraaid binnen de migratieketen. Na beëindiging van IDMI is het Programma Keteninformatisering, dat toen nog niet was afgerond, ondergebracht bij de afdeling van de Directie Regie Migratieketen (DRM), onderdeel van het DG Migratie. Het programma heeft onder meer gezorgd voor de realisatie van een ketenbreed managementsysteem. Ook zijn voorzieningen gerealiseerd die verdergaande digitale uitwisseling van informatie van de primaire processen tussen de ketenpartners van de grote migratieketen mogelijk maken. De implementatie van digitaal werken bij de ketenpartners loopt in 2017 nog.¹⁰⁴ In 2016 is nauwe aansluiting van het Programma Keteninformatisering gezocht met KEI (Kwaliteit en Innovatie in de Rechtspraak), het digitaliseringsprogramma van de Rechtspraak.

Het doel van het programma Keteninformatisering

Het Programma Keteninformatisering had tot doel de informatie-uitwisseling binnen de migratieketen (nog verder) te digitaliseren, zodat de vreemdeling beter in beeld kwam. Het uitgangspunt is dat de prestaties in de (grote) migratieketen verbeteren door goede en snelle uitwisseling van informatie tussen alle betrokken actoren. De achterliggende theorie is dat door digitale gegevensuitwisseling tussen alle betrokken partners de effectiviteit en efficiëntie in de keten toeneemt, omdat op ieder

¹⁰⁴ DRV, *Programmaplan Keteninformatisering Vreemdelingenketen*, 14.

gewenst moment medewerkers werkzaam voor een van de uitvoerende ketenpartners alle benodigde beschikbare informatie direct op hun scherm kunnen ophalen.

Belangrijke aanleiding voor het programma was de dood van de asielzoeker Dolmatov. De Inspectie JenV heeft hierover in 2013 uitvoerig gerapporteerd. De Inspectie is van mening dat de Nederlandse overheid toen meermaals onzorgvuldig heeft gehandeld.¹⁰⁵ Een probleem is, aldus de Inspectie, dat de informatie over vreemdelingen opgeslagen in het digitale systeem vaak te summiere, onduidelijke en soms zelfs onjuiste informatie bevat.¹⁰⁶ De inspectie noemt ook dat de veelheid aan systemen, die deels wel en deels niet aan elkaar gekoppeld zijn, het delen van informatie ernstig bemoeilijkt.¹⁰⁷ Daarnaast is het nodig dat medewerkers uit de migratieketen inzetten op invoerdiscipline. Dit rapport maakt duidelijk dat extra inspanningen nodig zijn om te komen tot betrouwbare digitale uitwisseling van informatie in de keten. Er zijn twee doelen: betere kennisdeling en betere ketensturing. Ten eerste is het nodig alle informatie in het primaire proces te digitaliseren, zodat de medewerkers van alle ketenpartners op elk moment relevante gegevens over de vreemdeling beschikbaar hebben. Om deze ambitie te verwezenlijken is geld beschikbaar gesteld op de rijksbegroting voor de bouw van gemeenschappelijke (digitale) voorzieningen en ondersteuning van de ketenpartners bij de implementatie hiervan en de aansluiting op deze voorzieningen. Tevens is structureel geld beschikbaar gesteld aan de DRM voor het beheer van deze ketenvoorzieningen.¹⁰⁸

Naast het *online* en *real time* beschikbaar maken van informatie, maakt het digitaliseren van informatie het voor het management mogelijk om de beschikbare capaciteit beter in te zetten en sneller te reageren op beleidsfluctuaties, omdat er een volledig beeld van de groep vreemdelingen is. Deze informatie is niet alleen nuttig voor de inzet van de capaciteit vooraf en voor de verantwoording hiervan achteraf, maar ook voor het maken van prognoses. Voorbeelden hiervan zijn het asieldashboard, ketenmonitor en trendanalyses welke in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. Deze producten tonen dagelijks waar de knelpunten liggen, zodat directe sturing mogelijk is. Hierbij is het nodig om actuele informatie uit de gehele keten te hebben.

¹⁰⁵ IVenJ, *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 4.

¹⁰⁶ IVenJ, *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 9.

¹⁰⁷ IVenJ, *Het overlijden van Alexander Dolmatov*, 18.

¹⁰⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 000 VI, nr. 2 81, Beleidsartikelen – artikel 37.

De ingezette middelen voor het programma Keteninformatisering

Om de doelen te bereiken moest de migratieketen gemeenschappelijke (digitale) voorzieningen laten bouwen. Vervolgens moesten deze voorzieningen door alle betrokken partners uit de grote vreemdelingenketen zijn geïmplementeerd. Voor de implementatie en vervolgens het beheer levert het Programma Keteninformatisering ondersteuning.¹⁰⁹

Al ver voor 2012 waren maatregelen genomen om informatie te digitaliseren, zodat deze eenvoudig was te delen. Uit een studie uit 2001 bleek dat een van de grote kwesties in de migratieketen was de 'unieke identificatie van de vreemdeling'.¹¹⁰ Naar aanleiding hiervan was in 2003 besloten om de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) te realiseren, een voorziening waarmee ketenpartners informatie delen over de vreemdeling. De BVV is het centrale informatiesysteem waarin alle basisgegevens van vreemdelingen die een relatie hebben met de Nederlandse overheid in het kader van de Vreemdelingenwet zijn opgeslagen. De ketenpartners zijn verantwoordelijk voor het leveren en eventueel wijzigen van de gegevens van de BVV. In de BVV zijn opgeslagen de persoonsgegevens (naam), procesgegevens (waar zit de vreemdeling in de procedure), documentgegevens (nummer van de identiteitsdocumenten) en biometrische gegevens. Al deze gegevens zijn gekoppeld aan een vreemdelingsnummer, het zogenaamde V-nummer.

In 2013 bleken de problemen, ondanks de realisatie van de BVV, met de informatie-uitwisseling nog niet opgelost. Zo vonden in 2013 nog altijd veel informatiestromen in de migratieketen op papier plaats. En ook de behoefte aan betere en tijdige informatie voor de leidinggevenden bestond in 2013 nog steeds. Een extra impuls was om te komen tot een betere en betrouwbare uitwisseling van digitale gegevens in de keten was, zoals hierboven al is genoemd, de tragische dood van een asielzoeker. Zijn dood maakte de keten pijnlijk duidelijk dat informatie misschien wel beschikbaar was, maar lang niet altijd op het juiste moment bij de juiste partij.¹¹¹

Voor verbetering van gegevensuitwisseling, en het gebruik van de voorzieningen in het primair proces, is het Project Digitaal Werken gestart. Dit project heeft tot doel de medewerkers in de migratieketen *real time* en *online* de beschikking te geven over een integraal beeld van de vreemdeling. Het betreft alle gegevens over een vreemdeling die een medewerker nodig heeft voor de uitoefening van zijn functie en

¹⁰⁹ Op de rijksbegroting was in de jaren 2013-2016 een bedrag gereserveerd; 2013: 19.820, 2014: 19.415, 2015: 14.537 en 2016: 14.803 (x1.000€).

¹¹⁰ BZK, *Basis Start Architectuur*, 4.

¹¹¹ <https://www.ictu.nl/publicaties/informatievoorziening-vreemdelingenketen> (geraadpleegd op 14/9/2017).

waarover hij mag beschikken. Om dit project effectief te laten zijn, is het nodig dat de ketenpartners alle informatie digitaal aanleveren, zodat alle betrokkenen op ieder moment een volledig beeld van de vreemdeling kunnen zien en dat alle instanties en personen in de dossier traceerbaar zijn.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Deze alinea toont dat met de resultaten van het Programma Keteninformatisering alle medewerkers van de migratieketen toegang kunnen krijgen tot actuele informatie over alle vreemdelingen in Nederland. De implementatie is nog niet bij alle ketenpartners voltooid. Zodra dat wel zo is hebben de medewerkers op iedere werkplek online toegang tot de meest actuele informatie over een vreemdeling. Het programma is doeltreffend. De centrale noodzakelijke voorzieningen zijn gerealiseerd en de ketenpartners kunnen hier in hun eigen tempo op aansluiten. Daarnaast zorgde dit programma ervoor dat in 2017 binnen de kleine keten alleen nog maar digitale uitwisseling van dossiers (en niet langer van papieren dossiers) plaatsvindt. Hierbij is er continue aandacht dat gegevens op een juiste manier ingevoerd. Dit zorgt ervoor dat de medewerkers over de gehele toelatingsprocedure van de vreemdeling direct toegang tot alle informatie hebben. Daarnaast kunnen managers van de migratieketen direct rapportages genereren over groepen vreemdelingen, zodat zij de beschikbare capaciteit effectief in kunnen zetten en kunnen komen tot betere prognoses.

Wet Biometrie Migratieketen (BVK)

Het doel van de wet BVK

Medewerkers van de migratieketen moeten zich bij het uitvoeren van hun taken vergewissen of zij de juiste persoon voor zich hebben. Biometrie is één van de meest betrouwbare middelen om dit te ondersteunen. De wet BVK beoogt het verhogen van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en identiteitsregistratie en het tegengaan van onregelmatigheden bij de identiteitsvaststelling.¹¹² In de begroting staat dat de migratieketen investeert in het uniform gebruik van biometrie in de

¹¹² WODC, *Evaluatie van de wet Biometrie vreemdelingenketen* (2017).

migratieketen.¹¹³ Bij aanvang van dit programma in 2011 zijn onderstaande doelen geformuleerd waaraan de wet BVK moet voldoen¹¹⁴:

- Verbetering van dienstverlening aan de vreemdeling;
- Betrouwbare identiteitsvaststelling;
- Betere bestrijding document- en identiteitsfraude;
- Bijdrage aan effectieve bestrijding illegaliteit met biometrie;
- Bijdrage aan een betrouwbare overheid;
- Verbetering efficiëntie migratieketen.

De wet BVK trad op 1 maart 2014 in werking. De wet heeft tot doel het efficiënte gebruik van biometrische kenmerken in de migratieketen te vergroten. Het uitgangspunt is dat na invoering van de wet BVK de medewerkers van de migratieketen de biometrische kenmerken van alle vreemdelingen op uniforme wijze vastleggen. Daarnaast slaan zij deze gegevens op een centrale plek op.¹¹⁵ Verder gaat het om het vaststellen of een vreemdeling oneigenlijk gebruik maakt van een andere identiteit.

Medewerkers van de migratieketen verifiëren de biometrische kenmerken van vreemdelingen wanneer zij deze afnemen met het oog op fraude. Overigens nam de vreemdelingenpolitie al voor 1 maart 2014 de vingerafdrukken af van groepen vreemdelingen, van onder meer asielzoekers, op grond van Europeesrechtelijke en andere wettelijke bepalingen.

De theorie is dat door systematische registratie van biometrische kenmerken meer gevallen van identiteitsfraude naar boven komen, omdat betrokkene mogelijk al onder een andere naam (in een ander land of in een andere procedure) is geregistreerd. Voor vreemdelingen die gebruik willen maken van een valse of een andere identiteit loont het niet langer om naar Nederland te komen omdat de KMar of de politie dit opmerkt bij aankomst. Identiteitsfraude is hier als volgt gedefinieerd: 'het door een vreemdeling plegen van valsheid, bedrog, met (bestaande of gefingeerde) identificerende gegevens of met een document, met als doel het verkrijgen van voordeel of het verminderen van nadeel, meer in het bijzonder: het verkrijgen van toegang tot rechten en voorzieningen in de migratieketen'.¹¹⁶

¹¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 VI, nr. 2, 81.

¹¹⁴ Ministerie van VenJ, *Programma BVK: Afronding en overdracht*, 7.

¹¹⁵ BZK, *Basis Start Architectuur*, 22.

¹¹⁶ ACVZ, *Topje van de Ijsberg*, 14-15.

Ingezette middelen bij BVK

Voorafgaande aan de onderzochte periode kwamen er signalen vanuit de wetenschap over het bestaan van fraude in de migratieketen. De ACVZ gaf aan in een advies uit 2010 dat volgens 'een meerderheid van de geïnterviewde experts identiteits- en documentfraude in de migratieketen vaak voorkomt'.¹¹⁷ Ook concludeert de ACVZ in dit advies dat het schortte aan een eenduidige registratie van fraudegevallen. Hoewel er volgens de ACVZ geen goed beeld was over hoe vaak fraude voorkomt, waren er wel aanwijzingen dat er sprake was van een serieus probleem.¹¹⁸ Een onderzoek uit 2017 stelde dat mede op basis van het ACVZ advies ingezet was op beter en meer gebruik van biometrie in de migratieketen.¹¹⁹

Op de begroting was in de in de jaren 2013 tot 2015 een bedrag gereserveerd voor invoering van de BVK.¹²⁰ Bij asiel en toezicht vindt registratie plaats van de asielzoeker bij de zogenaamde identiteitszuilen. Medewerkers van de KMar of AVIM hanteren een vaste werkwijze: zij nemen het reisdocument in, zij nemen de vingerafdrukken af, zij nemen een foto en noteren de persoonsgegevens. Bij reguliere migranten nemen medewerkers van BZ (op de posten) of de IND (in Nederland) de biometrische gegevens af. De wet BVK moet ervoor zorgen dat de biometrische gegevens van alle vreemdelingen in de BVV zijn opgenomen. Bij de opname van biometrische gegevens in de BVV volgt altijd eerst een check of de vingerafdrukken al voorkomen in de BVV, en afhankelijk van de procedure, ook in de strafrechtketen (met het oog op bewaking van de openbare orde), het Europees visumsysteem en/of Eurodac.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De Rijksuniversiteit Groningen heeft in 2017 in opdracht van het WODC de wet BVK geëvalueerd. Dit onderzoek stelt vast of de wet BVK op een juiste wijze is geïmplementeerd en nageleefd en of de wet de beoogde effecten teweegbrengt.¹²¹ Een van hun bevindingen is dat de registratie van fraudezaken door de ketenpartners niet uniform is geregistreerd. Omdat niet bekend is hoe vaak identiteitsfraude voorkwam voor invoering van de wet BVK, en omdat de ketenpartners identiteitsfraude niet eenduidig vastleggen, durven de onderzoekers geen uitspraak te doen of de wet BVK daadwerkelijk heeft geleid

¹¹⁷ ACVZ, *Topje van de Ijsberg*, 84.

¹¹⁸ ACVZ, *Topje van de Ijsberg*, 11.

¹¹⁹ WODC, *Evaluatie van de Wet Biometrie Vreemdelingenketen*, 33.

¹²⁰ RB 2013: 8.013, 2014: 7.310, 2015: 2.504 (x1.000€).

¹²¹ WODC, *Evaluatie van de wet Biometrie Vreemdelingenketen*, 33.

tot een toename van de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling en een afname van het aantal gevallen van identiteitsfraude.¹²²

Duidelijk is wel dat de wet BVK heeft opgeleverd dat van alle vreemdelingen (uitgezonderd van EU-burgers) 10 vingerafdrukken en een foto zijn opgenomen in de BVV. Deze taak is verricht door of de Nationale Politie en de KMar voor asielzoekers of door BZ en de IND voor reguliere migranten. Dit proces is, zo blijkt uit het Groningse onderzoek, efficiënt ingericht door het uit te laten voeren door de partij die al contact heeft met de vreemdeling. Het andere doel van de wet BVK is het in kaart krijgen van identiteitsfraude in de migratieketen. Dit is niet gerealiseerd, omdat medewerkers fraudegevallen niet op uniforme wijze registreren. Er is daarnaast nauwelijks geïnvesteerd in het aanpassen van registraties en procedures om te meten wat de omvang van onregelmatigheden en fraude is en in welke mate sprake is van verbeteringen in de doelmatigheid. Het was volgens de onderzoekers dus niet mogelijk aan te geven welk effect de invoering van de Wet BVK had op het verbeteren van de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling en identiteitsverificatie en de bestrijding van onregelmatigheden.¹²³ De onderzoekers pleitten daarom voor een vervolgonderzoek, nadat de kwaliteitsverbeteringen zijn ingevoerd. Deze aanbeveling is overgenomen. Dit vervolgonderzoek is naar verwachting in het eerste kwartaal van 2019 gereed.

Versterking Migratieketen

Uit de post Versterking migratieketen zijn diverse kleine projecten gefinancierd met als doel verbeteringen in de migratieketen te bewerkstelligen. De belangrijkste opdrachten die zijn gefinancierd in de periode 2013 - 2016 hebben betrekking op de ondersteuning van de programma's NO-Q, Identiteitsmanagement en Immigratie (IDMI) en het Programma Opnieuw Thuis (POT). Daarnaast is ondersteuning van de uitvoering van Europese fondsen voor migratie en veiligheid gefinancierd.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de middelen voor Versterking migratieketen zijn niet afzonderlijk onderzocht. De ingezette middelen zijn voornamelijk ter ondersteuning gebruikt. In programma NO-Q zijn onder andere succesvol e-gates op Schiphol geplaatst. Het programma was in 2018 afgerond. POT heeft bijgedragen aan de huisvesting van asielzoekers in samenwerking met

¹²² WODC, *Evaluatie van de wet Biometrie Vreemdelingenketen*, 4.

¹²³ WODC, *Evaluatie van de wet Biometrie vreemdelingenketen*, 75-76.

gemeenten. Zonder middelen vanuit deze post had DRM dit programma niet kunnen uitvoeren. De Europese fondsen voor migratie- en veiligheid zijn tot dusver jaarlijks succesvol geïmplementeerd. Daarbij is de bedrijfsvoering ondersteund door middelen uit de post Versterking Migratieketen.

Hoofdstuk 7. Besparingsopties (de -20% variant)

Het is goed om inzicht te geven hoe de kosten zijn geraamd voor de migratieketen tot 2022. Voor het jaar 2022 is een bedrag begroot van €761 miljoen voor de migratieketen (zonder artikel 37.3). Wat opvalt, is dat dit bedrag een forse daling is ten opzichte van het gemiddelde dat in de periode 2013-2016 is uitgegeven aan de migratieketen. De begroting van 761 miljoen in 2022 betekent dat in deze -20% paragraaf een zoektocht volgt naar 152,2 miljoen euro. Deze doorlichting maakt duidelijk dat de instroom van asielzoekers sterk fluctueert. Juist de fluctuaties hebben impact op de kosten die de uitvoerders van het migratiebeleid maken. Het valt ook op dat de geraamde bijdrages aan het COA en (in mindere mate) de IND sterk afnemen. Zichtbaar in deze doorlichting is ook dat de migratieketen gebruik heeft gemaakt van de flexibele schil op het personeelsbestand en opvanglocaties om de verhoogde instroom van asielzoekers op te vangen. Ook maakt deze doorlichting duidelijk dat de kosten die de asielketen maakt, zijn beïnvloed door de processen bij de ketenpartners. Zo hangen de kosten die het COA maakt af van de snelheid waarmee de IND aanvragen kan afhandelen, huisvesting voorradig is en terugkeer mogelijk is.

Tabel 44: Geraamde ontwikkeling uitgaven begrotingsartikel 37.2

Bijdrage aan agentschappen/ZBO's							
Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IND	371.020	365.289	330.035	286.888	286.910	287.176	287.177
COA	1.124.049	984.866	595.698	438.284	379.279	368.278	354.929
Nidos	134.561	135.827	118.790	108.942	99.673	99.673	99.673
VWN	11.577	10.455	9.428	9.428	9.428	9.428	9.428
Overig opvang, toelating	1.595	1.666	1.666	1.666	1.666	1.666	1.666
Keteninformatisering	13.814	6.263	5.198	5.198	5.198	5.198	5.198
Versterking migratieketen	4.052	6.094	2.803	3.019	3.129	3.129	3.129
Totaal	1.660.668	1.510.460	1.063.618	853.425	785.283	774.548	761.200

Bron: Rijksbegroting

Om een besparing van ruim €150 miljoen te verwezenlijken, zijn stelselwijzigingen nodig. De besparingen die hieronder zijn opgesomd zijn niet altijd realistische bezuiningsopties, ze zijn bedoeld als een denkoefening om te kijken of en welke mogelijkheden er bestaan om op te besparen op de kosten die de migratieketen maakt of om doelmatiger te gaan werken. De juridische en beleidsmatige mogelijkheden om het stelsel aan te pakken zijn beperkt vanuit internationaalsrechtelijke afspraken (zoals het EVRM, het Vluchtelingenverdrag en de Europese richtlijnen). Niet alle opties die hieronder staan opgesomd zijn in dit licht realiseerbaar.

Er is gekozen om een aantal grote bezuinigingsopties op te sommen en niet heel veel kleinere maatregelen. In tabel 45 zijn de besparingsopties opgenomen. De besparingen tellen op tot €152 miljoen. Dit staat gelijk aan 20% van de begroting in 2022. Omdat het hier ingrijpende maatregelen betreft, is het niet realistisch dat deze maatregelen op korte termijn zijn in te voeren en al besparingen gaan opleveren. Dit is dan ook de reden dat bij de meeste maatregelen de besparingen volledig in het laatste jaar vallen.

Tabel 45: Overzicht besparingsmaatregelen in de migratieketen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Grondslag uitgaven	1.510,5	1.063,6	853,4	785,3	774,5	761,2
20% besparing (minder uitgaven)	302,1	212,7	170,7	157,1	154,9	152,2
Besparingsmaatregelen						
Alleen hervestiging	0	0	0	0	0	90,9
Betere doorstroom door de keten	0	0	0	0	8	16
Geen COA-opvang voor nareizigers	0	0	0	0	0	21,0
Afschaffen bezwaar regulier	0	0	0	0	0	16,4
Geen kennismigranten	0	0	0	0	2,1	4,2
Turkse onderdanen gelijkstellen aan EU-burgers	0	0	0	0	1,9	3,7
Besparing in %	0%	0%	0%	0%	2%	20,0%

Hoofddoel 1: Zorgvuldige, snelle asielprocedure met minder tweede en volgende aanvragen

In de migratieketen is reeds veel geprobeerd om de asielprocedure effectiever en efficiënter te maken met inachtneming van de haalbaarheid van de maatregelen. Internationale verdragen en Europese regelgeving waar Nederland aan gebonden is, beperken de ruimte om verstrekkende maatregelen in te voeren.

Optie 1: Inzet op alleen hervestiging

In dit scenario nodigt Nederland alleen nog maar vluchtelingen uit en vindt er in Nederland geen opvang meer plaats van asielzoekers. In dit scenario zet Nederland dus in op hervestiging en op gereguleerde instroom naar Nederland. De toelatingsprocedure vindt daarom niet plaats in Nederland, maar in een transitland. Dat bespaart zowel proceskosten bij de IND, als opvangkosten van asielzoekers in Nederland. De gevolgen voor de IND zijn in deze optie groot, immers een groot deel van hun werkzaamheden zullen niet langer in Nederland plaatsvinden. Niet alleen voor de IND zijn de gevolgen

groot, maar er zijn ook juridische gevolgen, immers heeft dit gevolgen voor hoe Nederland de bepalingen uit het Vluchtelingenverdrag en EVRM invult. Als Nederland niet langer een asielprocedure en opvang biedt aan vreemdelingen die aangeven vrees voor vervolging te bieden, waartoe de Procedure- en Opvangrichtlijn verplichten, voldoet Nederland niet langer aan de verplichtingen als lidstaat. De bepalingen uit de richtlijnen op een dergelijke manier uitleggen dat Nederland toch handelt overeenkomstig Vluchtelingenverdrag en EVRM is ingewikkeld. Ook is de vraag wat er moet gebeuren met asielzoekers die al in Nederland zijn of nog naar Nederland reizen.

De inzet op hervestiging heeft daarnaast gevolgen voor de positie van Nederland in de internationale gemeenschap. De kosten voor opvang in de regio en voor het inrichten van het proces in de regio nemen toe. Hierbij hoort wel dat Nederland (meer) bijdraagt aan het perspectief bieden aan vluchtelingen die in de regio blijven. De kosten hiervan zijn niet in dit hoofdstuk meegenomen.

Voor het maken van een inschatting van de besparing is aangenomen dat Nederland gaat inzetten op het jaarlijks toelaten van 15.000 hervestigers; dit is gelijk aan de verwachte instroom aan eerste asielaanvragen voor 2019, zoals opgenomen in de begroting 2018. Aangenomen is voorts dat de kosten per hervestiger circa €10.000 zijn (het bedrag dat de EU in het kader van relocatie-afspraken per relocant aan een lidstaat toekende). Verder is aangenomen dat het overgrote deel van de DT&V niet meer nodig is (structurele besparing van €60 miljoen), de IND geen asielbeslissingen in Nederland meer hoeft te nemen (15.000 x de integrale kostprijs asiel van €3.390), Het COA jaarlijks geen 15.000 vreemdelingen meer hoeft op te vangen (gemiddelde opvangduur 7 maanden, tegen een kostprijs van €24.000 per jaar) en de frictiekosten €75 miljoen bedragen (sluiting van locaties en inkrimping van IND en DT&V).

Hoofddoel 2: Effectieve en efficiënte opvang van asielzoekers

Deze doorlichting toont dat de kosten gemaakt door het COA voor de opvang van asielzoekers sterk opliepen in het najaar van 2015. Dat is niet verrassend. Het aantal asielzoekers liep snel op. De migratieketen heeft moeite om op een dergelijke snelle, plotselinge toename, zie ook figuur 3, voorbereid te zijn. Zichtbaar is ook dat de doorstroom richting de AA en naar gemeentes minder snel ging.

Optie 1: Verbetering van doorstroom door de keten

Zowel vanuit inhoudelijk als financieel oogpunt is een vlotte doorstroom door de migratieketen gewenst. Startpunt hierbij is een snelle beslissing op een asielaanvraag. Bij een positieve beslissing kan de vreemdeling snel starten met inburgeringsactiviteiten en bij een negatieve beslissing kan de vreemdeling starten met de voorbereiding van terugkeer naar het land van herkomst. Zo wordt voorkomen dat de asielzoeker (en het gezin) zich teveel hechten aan Nederland. Ook vanuit financieel oogpunt is inzet op versnellen van het beslisproces wenselijk. Opvangplekken zijn namelijk relatief duur. De totale kosten voor de behandeling van een asielaanvraag zijn lager indien de IND asielbeslissing sneller neemt. De mogelijke besparing is sterk afhankelijk van enerzijds de fluctuaties in de asielinstroom (hoe meer fluctuatie, hoe lager de besparing) en anderzijds van de doorlooptijd om te komen tot een beslissing (momenteel is deze vrij lang, waardoor relatief veel te besparen valt; in de migratieketen lopen al initiatieven om de doorlooptijd te verkorten).

Uitgaand van de huidige fluctuaties in de instroom en verkorting van de rust- en voorbereidingstijd (RVT) van acht weken naar één week, bedraagt de ketenbrede besparing naar schatting €16 miljoen. Dit is het saldo van hogere kosten voor de IND (meer personele capaciteit en verbetering van het planningsysteem) en lagere opvangkosten.

Optie 2: Nareizigers pas naar Nederland wanneer er opvang is.

Het idee achter deze optie is dat nareizigers pas een MVV krijgen om naar Nederland te reizen wanneer de referent woonruimte voor hen heeft. De gezinsherenigingsrichtlijn en Nederlandse wetgeving schrijven enkel voor binnen welke termijn je op de nareisaanvraag moet beslissen en niet binnen welke termijn nareizigers na de inwilliging mogen reizen. Juridisch is deze mogelijkheid haalbaar. Het grote voordeel is dat het COA geen onderdak meer hoeft te bieden aan nareizigers. Uitgaand van een gemiddelde opvangduur voor nareizigers van ca 3,5 maanden en ca 3.000 nareizigers per jaar betekent dit een besparingspotentieel van ca €21 miljoen.

Gevolg: De juridisch-ethische vraag blijft hier buiten beschouwing of het wenselijk is om soms kwetsbare groepen in onveilige gebieden te laten wachten tot in Nederland woonruimte beschikbaar is.

Hoofddoel 3: Effectieve en efficiënte behandeling van reguliere aanvragen

Optie 1: Bezwaar regulier afschaffen

Door het afschaffen van de bezwaarfase in reguliere zaken verdwijnt er een processtap bij de IND. Uitgaand van circa 13.500 reguliere bezwaarzaken en 10.500 visum bezwaarzaken een kostprijs van €680 betekent dit een besparing van ca €16,4 miljoen.

Gevolgen: Er is wel een juridisch gevolg aan het afschaffen van de optie van het bezwaar kunnen maken bij de IND voor de reguliere migrant. Zij hebben immers een mogelijkheid minder om bezwaar te maken tegen de in hun ogen ongegronde beslissing van de IND. Beroep en hoger beroep blijven natuurlijk nog wel open staan voor de reguliere migrant. Ook betekent deze optie een noodzakelijke wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Deze wijziging heeft gevolgen voor belasting van de IND, de rechterlijke macht en de advocatuur. Het gevolg is mogelijk dat het aantal beroepszaken waarschijnlijk toeneemt. Hieraan zijn kosten verbonden. Een ander gevolg is dat er mogelijk sprake zal zijn van meer gegrond verklaringen in beroep. Immers wanneer een migrant in eerste aanleg een negatieve beschikking krijgt, bestaat de mogelijkheid om nog in bezwaar aanvullende informatie aan te leveren. Wanneer deze processtap vervalt, komen mogelijk pas in beroep omstandigheden aan de orde, waardoor rechters mogelijk meer zaken terugverwijzen naar de IND. Hieraan zijn uiteraard ook kosten verbonden.

Optie 2: Stop met inzet op kennis en talent

De doorlichting liet zien dat er in de periode 2013-2016 meer kennismigranten naar Nederland kwamen. Ook heeft er extra inzet plaatsgevonden vanuit de overheid om kennismigranten aan te trekken. Deze toename brengt kosten met zich mee voor de IND (namelijk het toetsen van vergunningen). Reden dat het beleid is ingezet is overigens dat het voor Nederland als geheel positieve effecten heeft. Immers, kennismigranten versterken door hun komst de economie van Nederland. Wanneer de IND deze toetsen niet meer hoeft te doen, leidt dit voor de IND tot een kostenbesparing van circa €4 miljoen.¹²⁴

Gevolg: Aan het invoeren van deze maatregel zijn mogelijk negatieve gevolgen voor de economische positie van Nederland in Europa gekoppeld. Het idee achter deze regeling is dat zij door hun komst de

¹²⁴ Hierbij is uitgegaan van een instroom van jaarlijks circa 12.700 kennismigranten, een kostprijs van circa €580 en legesopbrengsten van €255.

economische positie van “de BV Nederland” versterken. Deze doorlichting maakte overigens al duidelijk dat beleid slechts in beperkte mate van invloed is op hun komst.

Optie 3: Vereenvoudiging procedure Turkse onderdanen

In het meest vergaande scenario, het gelijkstellen van Turkse onderdanen met EU-burgers, is een besparing te verwachten, omdat de IND geen verzoeken om verblijfsvergunningen van Turkse onderdanen hoeft te toetsen. De besparing bedraagt naar schatting €3,7 miljoen.¹²⁵

Gevolgen: De maatregel biedt financieel voordeel, maar is ook een politieke discussie en een discussie die niet alleen in Nederland gevoerd dient te worden.

¹²⁵ Hierbij is uitgegaan van een instroom aan Turkse onderdanen die anders een reguliere VVR- of TEV-aanvraag zouden doen van circa 7.500, een kostprijs van circa €540 per aanvraag en legesopbrengsten van €50 per aanvraag.

Hoofdstuk 8. Conclusie en verbeterparagraaf

8.1 Conclusie: lessen uit de periode 2013-2016

In deze beleidsdoorlichting gaat het om de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid bij de komst van asielzoekers en reguliere migranten, de opvang van asielzoekers en de behandeling van naturalisatieverzoeken van vreemdelingen in de periode 2013-2016. Duidelijk is dat het niet mogelijk is om voor alle vier de terreinen iets te zeggen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Het bleek niet altijd mogelijk om veranderingen in het migratiedomein direct te kunnen koppelen aan beleidswijzigingen. Wel maakt deze doorlichting duidelijk dat de belangrijkste doelstellingen van de IND en het COA zijn behaald: namelijk het bieden van onderdak aan alle asielzoekers en het zorgvuldig afdoen van asiel- en reguliere aanvragen binnen der maximale behandelingstermijn. In paragraaf 8.2 worden enkele aanbevelingen gedaan om deze uitspraken in de toekomst wel te kunnen doen.

Deze doorlichting heeft laten zien dat er in de afgelopen jaren een heldere overlegstructuur in de migratieketen is ingericht. Ten tweede heeft de keten laten zien om adequaat te kunnen reageren op grote veranderingen in het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam. Dit gold niet alleen voor de behandeling van asielverzoeken, ook in het reguliere domein is een forse stijging van het aantal kennismigranten zichtbaar. De toename van het aantal verzoeken dat op de IND afkwam, heeft geleid tot aanpassingen van de werkprocessen gebaseerd op intensievere samenwerking en betere onderlinge afstemming in de keten. Dit proces is nog niet afgerond. Het is een aanbeveling om dit proces van samenwerking in de komende jaren in de migratieketen voort te zetten.

Ook is het belangrijk dat de verschillende actoren de inzet van hun beleid goed op elkaar afstemmen. Dit is nodig. Immers, de effecten van de activiteiten die iedere partner toevoegt aan het proces in de keten, zijn voor andere partners direct of op wat langere termijn merkbaar in het primaire proces. Hetzelfde gaat op voor de mate van informatisering: wanneer de ontwikkelingen binnen de organisatie van ketenpartners ten aanzien van bijvoorbeeld digitaal werken niet voldoende op elkaar aansluiten, of te ver uit elkaar gaan lopen, kan dit negatieve effecten hebben op de prestaties van andere partijen en daarmee op de prestatie van de keten in zijn geheel. De migratieketen blijkt een lerende organisatie. Ervaringen uit het verleden zijn om te zetten in verbeteringen voor de toekomst.

De doorlichting liet zien dat het DG Migratie werkt in een omgeving, waarin continu sprake is van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die impact hebben op de keten. De belangrijkste les uit de periode 2013-2016 is dat een duurzame benadering van het migratievraagstuk vraagt om een integrale

aanpak. Dit heeft al vorm gekregen in de integrale migratieagenda die in maart 2018 naar de Tweede Kamer is verzonden.¹²⁶ Dit strategische document geeft duiding aan hoe de migratieketen in de toekomst om wil gaan met de komst van migranten naar Nederland. In de agenda is aandacht voor alle stappen in het migratieproces die migranten afleggen op weg naar Nederland. Cruciaal bij de integrale aanpak is dat alle verschillende partijen die migranten tegenkomen tijdens het migratieproces met elkaar samenwerken. De doelstellingen genoemd in de migratieagenda moet de migratieketen de komende jaren bijhouden.

De hoge instroom van asielzoekers in het najaar van 2015 liet verder zien dat het Nederlandse migratiebeleid moet aansluiten bij de draagkracht en behoeften van de Nederlandse samenleving. Hiervoor is een investering nodig vanuit de overheid. Hierbij hoort ook dat migranten snel na aankomst horen of zij mogen blijven in Nederland of moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Zij die mogen blijven, moeten snel beginnen met het proces van integratie en participatie. Zij die niet in Nederland mogen blijven, moeten met behulp van meerdere partners, onder meer de EU en gemeenten, uit Nederland vertrekken.

De doorlichting toont dat juist op het terrein van nationale en internationale samenwerking stappen zijn gezet in periode 2013-2016. Verdere inzet op Europese samenwerking in het migratiedossier blijft nodig. De AR bevestigt dat Europese samenwerking rond de verhoogde asielinstroom onder druk staat, vooral bij de effectuering van Dublinclaims.¹²⁷ In de integrale aanpak gaat het om gezamenlijk optreden nog voor het vertrek uit het herkomstland bij de aanpak van grondoorzaken (de zogenaamde *root causes*) van migratie. Ook is het nodig om samen met alle betrokken partners oog te hebben voor het duurzaam opvangen van migranten in transitlanden. De doorlichting toont verder dat intensivering van de samenwerking niet alleen nodig is bij de komst en opvang van asielzoekers. De tragische dood van de heer Dolmatov, digitalisering van werkprocessen, de toegenomen dreiging van jihadisme en de toename van kennismigranten en buitenlandse studenten die naar Nederland kwamen, bevestigden de noodzaak van intensievere vormen van samenwerking, zowel binnen als buiten de migratieketen.

Een andere les uit de hoge instroom is dat duidelijk zichtbaar moet zijn, waar de knelpunten liggen in de asielprocedure. Hiertoe is tijdens de hoge instroom het asieldashboard ontwikkeld. Via dit dashboard krijgen alle betrokken partners direct inzichtelijk waar de actuele knelpunten liggen in het proces. De hoge instroom gaat ook leiden tot de vorming van de gemeenschappelijke vreemdelingenlocatie (GVL).

¹²⁶ Kamerstuk 19637. nr. 2375 (30 maart 2018), vergaderjaar 2017/2018

¹²⁷ AR, *Een cohort asielzoekers in beeld*, 49.

Op een GVL verblijven asielzoekers tijdens alle stappen van hun asielprocedure. Asielzoekers hoeven niet meerdere malen per bus naar een andere IND-locatie te reizen. Hierdoor is het mogelijk het aantal vervoersbewegingen te beperken.

De vier hoofddoelen uit begrotingsartikel 37.2

In deze doorlichting kwamen de vier hoofddoelen die voortvloeien uit begrotingsartikel 37.2 aan bod: het behandelen van asielverzoeken en reguliere migratieverzoeken, het opvangen van asielzoekers en het behandelen van naturalisatieverzoeken. De hoge asielinstroom in het najaar van 2015 en vervolgens de snelle daling van het aantal asielzoekers in 2016 maakt duidelijk dat de capaciteit van de migratieketen flexibel moet zijn. Het onderzoek van de AR waarin is gekeken naar het functioneren van de migratieketen voor, tijdens en na de hoge asielinstroom toont dat er veerkracht is getoond bij het verwerken van de asielinstroom door het asielstelsel.¹²⁸ Om de flexibiliteit te verhogen, is bij de IND en het COA gewerkt met een flexibel personeelsbestand en een flexibel aanbod van opvang. Ook zijn er stappen gezet om samen de planning van het asielproces te verbeteren, zodat onnodig lange wachttijden tot het verleden behoren. De AR concludeert dat na de hoge instroom, de duur van de asielprocedure bij de IND weer snel is gedaald tot onder het niveau van de piek. De migratieketen blijkt doeltreffend te kunnen handelen. Het is echter moeilijk om iets te zeggen over doelmatigheid. Niet valt te zeggen of door een andere inzet van middelen hetzelfde resultaat bereikt had kunnen worden.

Bij de opvang van asielzoekers is zichtbaar hoe de migratieketen in staat is om te gaan met de druk waaronder het stond. Alle zeilen zijn bijgezet om alle asielzoekers een dak boven het hoofd te bieden. We herinneren ons de beelden van de opvang van asielzoekers in noodopvanglocaties, zoals in sporthallen. Een van de zaken die de doorlichting liet zien, en wat ook is bevestigd in het onderzoek van de AR, is dat asielzoekers met een vergunning langer moesten verblijven op de COA-locaties dan asielzoekers zonder asielvergunning, omdat voor hen geen sociale huurwoning beschikbaar was. Duidelijk is dat extra inzet nodig was op inzet van goede afspraken met medeoverheden, omdat zij onmisbaar zijn bij de huisvesting van vergunninghouders. Hierin is in deze periode geïnvesteerd, onder meer door de oprichting van het Platform Opnieuw Thuis (POT).

Om te leren van de schommelingen in 2015 en 2016 is het Programma Flexibilisering Asielketen gestart in het voorjaar van 2018. Om het programma vorm te geven zijn deelprogramma's gestart rond herontwerp van het asielproces, ontwikkeling van gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties,

¹²⁸ AR, *Asielstroom 2014-2016*, 48.

ontwikkeling van een gezamenlijke planning in de asielketen en flexibele opvangvormen. De uitvoering van het programma vindt plaats in nauwe samenwerking met gemeenten en andere partners. Van grote invloed is de opgedane ervaring via de landelijke regietafel en regionale regietafels en de bestuursakkoorden rond migratie.

Bij de komst van reguliere migranten draait het om de invoering van de wet Modern Migratiebeleid. Bij MoMi ging het om het verkorten van de doorlooptijden door onder meer het instellen van het erkend referentschap en het aantrekkelijk maken van Nederland als bestemming voor vreemdelingen die aan de Nederlandse economie kunnen bijdragen. Deze doorlichting laat zien dat het aantal kennismigranten is gestegen, dat de doorlooptijden niet zijn opgelopen en dat het systeem van het erkend referentschap succesvol is ingevoerd. Het voordeel van het erkend referentschap is dat de IND niet steeds opnieuw de achtergrond van de referent hoeft te controleren wanneer de organisatie een nieuwe een migrant van buiten de EU uitnodigt om naar Nederland te komen. Recent onderzoek van de Inspectie liet wel zien dat de er bij de handhaving bij MoMi nog problemen zijn.¹²⁹ De Universiteit Leiden evalueert op dit moment in opdracht van het WODC de wet MoMi. Naar verwachting is deze evaluatie eind 2018 beschikbaar.

Bij de behandeling van naturalisatieverzoeken ging het om de snelheid, tijdigheid en zorgvuldigheid van de IND in de periode 2013-2016. Belangrijk is dat in deze periode geen beleidswijzigingen op dit terrein zijn doorgevoerd. Allereerst valt op dat de gemiddelde kosten die samen hangen met de beslissing op een naturalisatieverzoek in deze periode zijn afgenomen. De cijfers laten zien dat pas aan het einde van de behandelde periode de afgesproken termijn voor de behandeling van een naturalisatieverzoek is behaald.

8.2 Verbeterparagraaf

De doorlichting toont dat er geen volledig beeld is van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ingezette beleid in de migratieketen. Het is nodig om met alle betrokken partijen te kijken welke gegevens verzameld kunnen worden, zodat er betere sturingsinformatie beschikbaar komt en er bij de volgende beleidsdoorlichting meer inzicht is te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het migratiebeleid. Hierbij gaat het om bijeenbrengen van partijen van zowel binnen, als buiten JenV. Het doel van dit overleg moet zijn om de hele keten integraal met goede indicatoren in beeld te brengen.

¹²⁹ Inspectie JenV, *Tussen handhaven en dienstverlening*.

Een dergelijk overleg zal vanuit DRM worden opgestart. Gelet op bovenstaande conclusie is het mogelijk om te komen tot enkele aanbevelingen:

- *Bestendigen contacten*: Deze doorlichting maakt duidelijk dat de contacten met de belangrijkste spelers in het migratiedomein in de afgelopen jaren sterk zijn geïntensiveerd. Belangrijk is dat deze contacten met de actoren in het migratiewereld worden bestendigd en waar nodig uitgebreid. Hierbij gaat het om relatie met actoren op lokaal niveau, op landelijk niveau met andere departementen, maar ook elders in Europa en in de herkomstlanden van migranten.
- *Indicatoren doeltreffendheid en doelmatigheid*: De doorlichting toont dat er geen volledig beeld is te geven van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ingezette migratiebeleid in de migratieketen. Het is nodig om met alle betrokken partijen te kijken welke gegevens verzameld kunnen worden. Het doel is om de hele keten integraal met goede indicatoren in beeld te brengen met het oog op betere aansturing van beleid en uitvoering.
- *(nog) Meer aandacht voor het voorkomen van tweede- en vervolgaanvragen*. Zichtbaar is in deze doorlichting dat nog altijd veel asielzoekers een vervolgaanvraag indienen. Dit is niet verwonderlijk. De kans op succes tijdens een vervolgaanvraag is redelijk hoog. Het is nodig om inzicht te krijgen in waarom zoveel herhaalde aanvragen succesrijk zijn. Informatie over herhaalde aanvragen kan mogelijk zorgen voor een efficiëntieslag in de migratieketen.
- *Deze doorlichting maakt duidelijk dat de integrale kostprijzen* bij de behandeling van een asielaanvraag, van een reguliere aanvraag en van de behandeling van een naturalisatieverzoek schommelden. Opgemerkt is dat de systematiek hoe de kostprijzen waren opgebouwd in deze periode het niet mogelijk maakt om de kostprijzen te vergelijken. Hier is verbetering nodig, wat helpt om tot betere uitspraken over doelmatigheidsontwikkeling van de uitvoering te komen. In 2018 is er reeds een nieuw kostprijsmodel ingevoerd met precieze afspraken hoe de kostprijs voor de verschillende producten van de IND wordt berekend. Deze zou voor de volgende doorlichting inzicht moeten geven in verschuivingen van de kostprijzen.
- *Wereld achter de cijfers*. In deze beleidsdoorlichting zijn veel indicatoren gepresenteerd met een feitelijke beschrijving. In het geval van opvallende trends of trendbreuken is het niet altijd mogelijk om een verklaring te geven voor deze trendbreuk. Het is goed als door de dataleveranciers ook een duiding van de cijfers wordt gegeven. Hierover zijn nadere afspraken nodig. Dit punt zal tijdens het bovengenoemde overleg aan de orde komen.

- *Uitstroom vanuit het COA.* Deze doorlichting liet goed zien dat statushouders, asielzoekers met een verblijfsvergunning asiel, nog maanden op een COA-locatie verblijven nadat zij hun vergunning kregen. Deze doorlichting maakt duidelijk dat bij de uitstroom van statushouders vanuit de COA-locaties in deze periode aandacht is gezocht vanuit de rijksoverheid voor de rol van gemeenten. De cijfers toonden dat de aanpak succes heeft gesorteerd. Het is belangrijk dat voor de doorstroom vanuit COA-locaties aandacht blijft bestaan. In het Programma Flexibilisering Asielketen dat in 2018 startte, is hier nadrukkelijk aandacht voor. In de volgende beleidsdoorlichting zal aan bod komen of hier efficiëntieslag is gemaakt door het COA.
- *Cijfers doorlooptijden:* Het rapport van de AR liet zien hoe nuttig het is om cijfers te hebben over een cohort migranten. Het aantal maanden in de procedure moet niet worden opgehangen aan het jaar waarin procedure is afgerond, maar aan het moment waarin de procedure is gestart. De huidige manier van registreren (op jaarbasis) maakt het moeilijk om conclusies over doeltreffendheid te trekken.

Literatuurlijst

- ACVZ, *Advies voorstel van Rijkswet inzake de verlenging van naturalisatietermijnen en de uitbreiding van de openbare ordetoets voor minderjarigen* (Den Haag 2013).
- ACVZ, *Advies wijziging Vreemdelingenbesluit inzake uitbreiding van het zoekjaar hoogopgeleiden en enkele andere wijzigingen* (Den Haag 2015).
- ACVZ, *Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel* (Den Haag 2014).
- ACVZ, *Pieken en Dalen*. (Den Haag 2017).
- ACVZ, *Sporen uit het verleden advies over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen* (Den Haag 2014).
- ACVZ, *Topje van de IJsberg, Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen* (Den Haag 2010).
- ACVZ, *Verkenning Meervoudige nationaliteit in Europees perspectief. Een landenvergelijkend overzicht* (2008).
- ACVZ, *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen* (Den Haag 2013).
- Algemene Rekenkamer, *Asielstroom 2014-2016: Een cohort asielzoekers in beeld* (Den Haag 2018).
- Asielmonitor, Zie:
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/09/21/asielmonitor-week-38-2015>
- CBS, *Van opvang naar integratie. Cohortstudie asielmigranten* (Den Haag 2017).
- COA, *Financiële verantwoording 2016 van het COA* (Rijswijk 2017).
- COA, *Jaarverslagen COA* (Rijswijk, uit de jaren 2013-2016).
- CPB, *De economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs* (Den Haag 2012).
- DG Migratie, *Programmaplan Keteninformatisering Vreemdelingenketen 2014 – 2016* (2014).
- DG Migratie, *Rapportage Vreemdelingenketen* (Den Haag, uit de jaren 2013-2016).
- Elsevier, 'Welk bedrag geeft de staat uit per asielzoeker?' (17 april 2015)
<https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/article/2015/04/welk-bedrag-geeft-staat-uit-aan-asielzoeker-1746842W/> (gezien online 25 augustus 2017).
- EMN, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland* (Den Haag 2017).
- EMN, *The Organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States* (Den Haag 2014).
- INDIAC, *Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures* (Rijswijk 2011).
- Inspectie JenV, *Tussen handhaven en dienstverleners. Over het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent* (Den Haag 2017).
- Inspectie VenJ, *De identificatie van asielzoekers in Nederland. Vervolgonderzoek naar de registratie van asielzoekers door Politie en de Koninklijke Marechaussee* (Den Haag 2016).
- Inspectie VenJ, *De tijdelijke (opvang) voorzieningen voor asielzoekers onder de loep. Schouwrapport* (Den Haag 2015).
- Inspectie VenJ, *Het overlijden van Alexander Dolmatov* (Den Haag 2013).
- Inspectie VenJ, *Zorgvuldigheid bij de identificatie van asielzoekers* (Den Haag 2016).
- Inspectie voor de gezondheidszorg, *Medische zorg aan asielzoekers onder druk maar ketenpartners beperken gezamenlijk grootste risico's* (Den Haag 2016).

IND, *Doorlichting Immigratie- en Naturalisatiedienst* (Rijswijk 2014).

IND, *Jaarverslagen IND* (Rijswijk, uit de jaren 2013-2016).

IND, *Monitor Kennismigranten. Kwalitatieve analyse* (Rijswijk 2013).

IND, *RANOV en afgewezen Naturalisatieverzoeken* (Rijswijk 2015).

Klaassen M., *Mensenrecht op gezinshereniging onder druk* (Leiden 2015).

Kleine Keten, *Pilotonderzoek klantervaring Kleine Keten (IND, COA en DT&V). Ervaringen van ketenpartners en asielzoekers (die minimaal een afwijzende beschikking hebben ontvangen)* (Den Haag 2017).

Lange, T. de, "De sancties bij toelating en verblijf van kennismigranten", *Asiel & Migrantenrecht* 6: 5/6 (2015) 205-211, 205.

Leo Lucassen in een publicatie van Amnesty International, *Wordt Vervolgd* (editie eind oktober 2017): <https://www.amnesty.nl/wordt-vervolgd/leo-lucassen-de-hardcore-antimigranten-overtuig-je-niet> (gezien 16 oktober 2017).

Ministerie van BZK, *Basis Start Architectuur. Architectuur van de Vreemdelingenketen. Kennis delen, Informatie gebruiken, Samen doen* (Den Haag 2013).

Ministerie van VenJ, *Programma BVK: Afronding en overdracht* (Den Haag 2013).

NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland* 44 (Den Haag april 2017).

Nederlandse Ombudsman, *Rapportage Bezoek noodopvang Heumensoord* (Den Haag 2016).

One Time, 'Hoeveel kosten de vluchtelingen de Nederlander?'

Zie: <https://www.onetime.nl/geld-nieuws/hoeveel-kosten-vluchtelingen> (24 augustus 2016) (gezien op 25 augustus 2017)

Panteia, *Boeien en binden van buitenlandse studenten en talenten. Verkenning van de mogelijkheden voor een pilot in de Metaalsector* (Den Haag 2016).

Regioplan, *Synthesestudie Beleidsdoorlichting Integratiebeleid* (Den Haag 2016).

Schmeets, H., Floris Peters en Maarten Vink, ESB, "Snelle naturalisatie bevordert kans op baan" (2016), zie: <https://esb.nu/esb/20019608/snelle-naturalisatie-bevordert-kans-op-baan> (geraadpleegd op 10 augustus 2017)

SER, *Make it in the Netherlands. Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland* (Den Haag 2013).

SER, *Arbeidsmigratie*, Nr. 9 (Den Haag 2014).

Stichting Nidos, *Jaarverslagen* (Den Haag, uit de jaren 2013-2016).

Trouw, 'Hoeveel kost een gevluchte Syriër eigenlijk echt?' (15 oktober 2015)

<https://www.trouw.nl/home/hoeveel-kost-een-gevluchte-syrier-eigenlijk-echt~a8db7660/> (gezien op 25 augustus 2017).

VWN, *Jaarverslagen VWN* (Uit de jaren 2013-2016).

WRR, SCP en WODC, *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten* (Den Haag

- 2015).
- WODC (Uitgevoerd door de Universiteit Twente), *Agressie-incidenten in de asielopvang. Over de aard van de incidenten en ervaringen van medewerkers* (Den Haag 2018).
- WODC, *Als ik bezig ben, denk ik niet zo veel'. Evaluatie van de pilot Activeren bewoners van gezinslocaties* (Den Haag 2015).
- WODC, *Au pairs in Nederland. Culturele uitwisseling of arbeidsmigratie?* (Den Haag 2014).
- WODC, *De Nederlandse migratiekaart 2013* (Den Haag 2016).
- WODC (Uitgevoerd door universiteit Nijmegen), *Evaluatie van de herziene asielprocedure* (Den Haag 2014).
- WODC (Uitgevoerd door de RUG), *Evaluatie van de wet Biometrie vreemdelingenketen* (Den Haag 2017).
- WODC, *Gezocht: buitenlands toptalent. Evaluatie van de Regeling Hoogopgeleiden* (Den Haag 2014).
- WODC, *How (un)restrictive are we?, 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe* (Den Haag 2015).
- WODC (Uitgevoerd door de VU), *Jihadisme en de vreemdelingenketen. De signalering van vermoedelijke jihadisten onder asielzoekers en jihadistische activiteiten in en rond asielzoekerscentra onderzocht* (Den Haag 2016).
- WODC, *Niet-naturalisatie onder Ranov-vergunninghouders. Een onderzoek naar achtergrondkenmerken, motivatie en ervaren belemmeringen* (Den Haag 2015).
- WODC (Uitgevoerd door het Verwey-Jonker instituut), *Nieuwe kansen voor Vrijwilligerswerk. De inzet van vrijwilligers bij het COA* (Den Haag 2017).
- WODC (Uitgevoerd door WODC en de IND), *Schijn bedriegt. Een onderzoek naar de prevalentie en verschijningsvormen van schijnrelaties* (Den Haag 2016).
- WODC, *Van perceptie naar feit. Asielzoekers en buurtcriminaliteit* (Den Haag 2017).

Bijlagen:

Bijlage 1: Actoren uit de grote migratieketen

De uitvoering van de politieke vreemdelingentaak is binnen de regionale eenheden van de Nationale Politie belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). De taak van de politie betreft handhaving, toezicht en identificatie van vreemdelingen. Daarnaast houdt de politie zich bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit en mensenhandel. De Rotterdamse haven is een maritieme buitengrens van het Schengengebied. De Zeehavenpolitie (ZHP) is verantwoordelijk voor het controleren van mensen die deze buitengrens oversteken. De Koninklijke Marechaussee (KMar) onderdeel van het Ministerie van Defensie en is als grensautoriteit verantwoordelijk voor de bewaking van de Nederlandse grenzen en fungeert als grenspolitie. Daarnaast verricht de KMar onderzoek naar de echtheid van documenten van vreemdelingen bij binnenkomst. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de minister van JenV voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, zoals bewaring van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.

BZ vervult meerdere taken in het migratiedomein. BZ is ten eerste verantwoordelijk voor het visumbeleid. Op de Nederlandse ambassades toetsen medewerkers visumaanvragen voor kort verblijf in Nederland (het zogenoemde Schengen-visum). Verder is BZ betrokken bij de inname van verzoeken van vreemdelingen om een MVV (Machtiging tot Voorlopig Verblijf), bij de toets of de aanvrager van een MVV voldoende is ingeburgerd en bij terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. BZ ziet daarnaast toe op de naleving van internationale verdragen die Nederland heeft ondertekend. Tot slot stelt BZ ambtsberichten op die de uitvoerders van het migratiebeleid van actuele informatie voorzien over de herkomstlanden van vreemdelingen.

De Raad voor de Rechtspraak (RvdR) is het overkoepelende bestuur van de rechtspraak. De RvdR is verantwoordelijk voor de beroepszaken van vreemdelingen. De Raad van State (RvS) is onder meer de hoogste nationale rechter in het vreemdelingenrecht en behandelt in die rol het hoger beroep van vreemdelingen. De RvS vervult daarnaast een belangrijke adviserende functie ten aanzien van alle voorgenomen wetgeving, inclusief die van het terrein van het vreemdelingenrecht.

Bij de komst van migranten zijn nog meer partijen betrokken, zoals bovenstaande figuur laat zien. De ministeries van SZW, BZK, VWS, OCW en hun uitvoerende diensten zijn betrokken, maar ook gemeentelijke overheden, tal van maatschappelijke organisaties zoals het Rode Kruis en

VluchtelingenWerk Nederland en intergouvernementele organisaties zoals UNHCR en IOM. De IOM helpt onder meer bij het zelfstandig vertrek van vreemdelingen vanuit Nederland. De UNHCR in Nederland volgt en becommentarieert de ontwikkelingen in beleid, wetgeving en de dagelijkse praktijk van vluchtelingenbescherming. Samen met de Nederlandse overheid werkt de UNHCR aan hervestiging van jaarlijks 500 vluchtelingen.¹³⁰

Bijlage 2: Toelichting op de asielprocedure

Na invoering van PIVA moeten asielzoekers, met uitzondering van de asielzoeker die aan de buitengrens op Schiphol asiel vraagt, zich na aankomst in Nederland melden bij de centrale ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel. Gelijk na aanmelding start de aanmeldfase, waarin identificatie en registratie door de afdeling AVIM van de Nationale Politie plaatsvindt en de asielaanvraag wordt ingediend. In deze fase overhandigt de asielzoeker alle documenten, waarmee hij zijn identiteit kan aantonen. Tijdens de identificatie beoordeelt AVIM nog niet of de asielzoeker de identiteit heeft die hij zegt te hebben. Sinds de inwerkingtreding van de Dublin Verordening houdt de IND een aanmeldgehoor, waarin de IND onder meer vragen stelt over de identiteit, reisroute, nationaliteit, de gebruikte documenten, eventueel eerder verblijf in Europa en de eventuele aanwezigheid van familieleden in Europa. Na de aanmeldfase volgt een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen, waarbij de asielzoeker in een COA-proces opvanglocatie (POL) verblijft.

Tijdens de RVT ontvangt de asielzoeker voorlichting van VWN en volgt een gesprek met de advocaat. Daarnaast ondergaat de asielzoeker een medische intake bij het Gezondheidscentrum Asielzoekers en bepaalt een verpleegkundige of de gezondheid van de asielzoeker het toelaat om met de asielprocedure te starten. Tijdens de RVT verricht de IND zo nodig onderzoek om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. Ook kunnen leeftijds- of medische onderzoeken worden verricht. Na de RVT start de Algemene Asielprocedure (AA). Deze procedure duurt acht werkdagen en is opgebouwd uit zes processtappen: op de eerste werkdag neemt de IND het eerste gehoor af. Dat gehoor is gericht op identiteit, nationaliteit en reisroute. In dit gehoor stelt de IND geen vragen over de vluchtmotieven van de asielzoeker. Op de tweede dag bespreekt de asielzoeker het rapport van het eerste gehoor met de advocaat. Ook bereidt de advocaat de asielzoeker voor op het nader gehoor. Op de derde dag volgt het nader gehoor in aanwezigheid van een tolk en eventueel een advocaat of

¹³⁰ Dit is in 2018 verhoogt tot 750 vluchtelingen per jaar.

vrijwilliger van VVN. Het nader gehoor richt zich op de redenen waarom asiel is aangevraagd. Op de vierde dag volgt nabespreking van het rapport van nader gehoor met de advocaat. Op de vijfde dag komt de IND met een voornemen (in geval van afwijzing) of met een beschikking (in geval van een inwilliging). Wanneer de IND een voornemen uitbrengt, krijgt de asielzoeker de kans om inhoudelijk te reageren via een zienswijze. Op de zevende of uiterlijk de achtste dag volgt het besluit: (alsnog) inwilligen, afwijzen of doorverwijzen naar de Verlengde Asielprocedure (VA).

Hieronder zijn de processtappen van de AA schematisch weergegeven:



Wanneer de IND niet op de asielaanvraag tijdens de AA kan beslissen, verwijst de IND de asielzoeker door naar de VA. Hiervoor kunnen verschillende redenen bestaan. Zo kan er meer onderzoek nodig zijn of kunnen er al familieleden van de asielzoeker zijn doorverwezen naar de VA. In de VA heeft de IND maximaal zes maanden om een besluit te nemen. Deze periode van zes maanden kan de IND verlengen met maximaal 1½ jaar. Tijdens de VA krijgen asielzoekers opvang in een asielzoekerscentrum (azc). Ook tijdens de VA komt de IND met een voornemen, waarop de asielzoeker kan reageren, of met een inwilligende beschikking.

In Nederland is een afwijzing van het asielverzoek tegelijk ook een terugkeerbesluit. Tegen deze afwijzing kan de asielzoeker in beroep gaan bij een Nederlandse rechter. In de gevallen dat een beroep

geen schorsende werking heeft, kan een asielzoeker vragen om voorlopige voorzieningen, zodat het mogelijk is om het beroep in Nederland af te wachten. Rechtbanken moeten binnen vier weken na de indiening van het beroep uitspraak doen. Vaak beslist de rechter tegelijk op een verzoek op voorlopige voorzieningen en het beroep ingesteld tegen de afwijzing van het asielverzoek. Tot 1 juli 2015 was de situatie zo dat de rechter niet zelf een mening mag geven over de geloofwaardigheid van de gestelde feiten bij de beoordeling van een afwijzing van een asielaanvraag. De rechter toetste tot 1 juli 2015 alleen of de overheid formeel volgens de regels tot een juiste beslissing is gekomen (de marginale toetsing). Na 1 juli 2015 komt de rechter met een eigen geloofwaardigheidstoets van de asielaanvraag. Deze beleidswijziging is ingevoerd op grond van art. 46 van de EU Procedurerichtlijn. De verwachting is dat rechters meer zaken gingen terugsturen naar de IND omdat zij tot een andere beoordeling kwamen van de geloofwaardigheid van het relaas van de asielzoeker.

Wanneer het beroep door de rechtbank is afgewezen, kan een asielzoeker in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook de IND kan in hoger beroep gaan, als hij het niet eens is met de uitspraak van de rechter. De wettelijke termijn voor de afdoening van hoger beroepschriften is maximaal 23 weken. Dit hoger beroep mag de asielzoeker niet in Nederland afwachten. De asielzoeker moet dus een verzoek om een voorlopige voorziening indienen om het asielverzoek te mogen afwachten in Nederland.

Bijlage 3: Een korte toelichting op de toelating van reguliere migranten

Gezinsmigratie

Het recht om bij je directe gezinsleden te mogen wonen, blijkt uit verschillende internationale en Europese verdragen en afspraken. Belangrijke internationale verdragen die invloed hebben op het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Zo voorziet artikel 8 EVRM in het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en is in artikel 3 IVRK vastgelegd dat bij besluiten van overheden die kinderen betreffen het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. Internationale rechtbanken, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens of het Hof van Justitie van de Europese Unie, duiden in hun uitspraken de relevante bepalingen uit deze internationale en beïnvloeden zo de wet- en regelgeving op dit terrein.

Gezinsmigratie is onder te verdelen in twee groepen; gezinshereniging en gezinsvorming. Er is sprake van gezinshereniging indien de gezinsband met de referent al bestond toen de referent in het buitenland zijn of haar hoofdverblijf had. Als de gezinsband met de referent tot stand kwam op het moment dat de referent reeds zijn hoofdverblijf in Nederland had, dan gaat het om gezinsvorming. In het Nederlandse vreemdelingenbeleid bestaat sinds 2010 geen onderscheid meer tussen gezinsvorming en gezinshereniging. Sinds 2013 is het recht op gezinsmigratie voor ongehuwd samenwonenden of partners zonder geregistreerd partnerschap door de Staatssecretaris van VenJ weer mogelijk gemaakt. Overigens valt op dat voor het thema gezinsmigratie minder aandacht is, bijvoorbeeld in de partijprogramma's voor de nationale verkiezingen in 2017.¹³¹ Een verklaring is dat door de Gezinsherenigingrichtlijn (2003) grenzen zijn gesteld aan de beleidsvrijheid van de lidstaten om de regels verder aan te scherpen. Veel van de discussiepunten zijn in de afgelopen jaren door de nationale rechter en het Europese Hof van Justitie beslecht.

Aan gezinsmigratie zijn voorwaarden verbonden. Het is aan de aanvrager en de hoofdpersoon om aan te tonen dat aan alle voorwaarden is voldaan. Zo mag de aanvrager van een MVV of verblijfsvergunning niet met Justitie in aanraking zijn gekomen in verband met een misdrijf. Daarnaast moeten vreemdelingen tussen de 18 en 65 jaar die om een MVV verzoeken op de Nederlandse ambassade of

¹³¹P. Boeles, Verkiezingen 2017: gezinshereniging.
Zie: <http://verblijfblog.nl/?p=2140> (gezien op 15 april 2018)

consulaat een basisexamen inburgering afleggen. Bij de komst van een partner is er een leeftijdseis. Voor zowel de Nederlandse hoofdpersoon, als voor de buitenlandse partner of echtgenoot, geldt dat zij 21 jaar of ouder moeten zijn. Voor kinderen geldt dat zij minderjarig moeten zijn op het moment dat de aanvraag is ingediend. Ten vierde moet de verzoeker bij de MVV- of verblijfsvergunningaanvraag officiële, gelegaliseerde documenten overleggen die de gezinsband bevestigen. Tot slot moet de referent in Nederland beschikken over voldoende inkomsten.

Het is nodig om onderscheid te maken tussen de komst van familieleden van asielstatushouders en reguliere gezinsherenigers. In een recente studie geeft het EMN een overzicht van de verschillen tussen de procedure voor nareizigers en reguliere gezinshereniging.¹³² Als een gezinslid van een statushouder van een verblijfsvergunning asiel binnen drie maanden nadat de verblijfsvergunning asiel is verleend, een aanvraag voor gezinshereniging indient – het betreft dan een nareiziger - gelden gunstigere toelatingsvoorwaarden dan bij reguliere gezinshereniging. In uitspraken uit 2014 benadrukt het Europese Hof dat de eenheid van het gezin een essentieel recht van de vluchteling is en dat gezinshereniging een fundamenteel recht is om het voor personen die voor vervolging zijn gevlucht mogelijk te maken weer een normaal leven op te pakken. Dat er gunstiger voorwaarden voor vluchtelingen bestaan om aanspraak te maken op gezinshereniging dan die gelden voor andere vreemdelingen is, aldus het Hof, iets waar in het internationaal recht consensus over bestaat.¹³³ Voor hen geldt onder meer geen inkomenseis, geen inburgeringsplicht en de nareiziger hoeft geen leges te betalen. De partner of de kinderen van de statushouder moeten op de dichtstbijzijnde Nederlandse ambassade een verzoek om een MVV indienen. Nodig is dat zij de gezinsband aantonen met documenten. Indien de IND toestemming geeft om naar Nederland te komen, kunnen de gezinsleden de MVV afhalen op de Nederlandse ambassade. Na binnenkomst in Nederland melden zij zich bij de opvanglocatie in Veenhuizen. Ze krijgen daar een verblijfsvergunning asiel, zonder dat zij de asielprocedure hoeven te doorlopen. Zoals we hierboven zagen, krijgen gezinsmigranten na aankomst in Nederland een reguliere verblijfsvergunning.

Kennis en talent

¹³² EMN, *Gezinshereniging van derdelanders in Nederland* (2017) 20.

¹³³ ACVZ, *Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel* (2014) 23.

De Rijksoverheid probeert Nederland aantrekkelijker te maken als bestemming voor kennismigranten van buiten de EU. Achtergrond is dat de Nederlandse economie de kennis en vaardigheden van vreemdelingen nodig heeft. Zij kunnen verzoeken om een MVV in de categorie Kennis en Talent (hieronder vallen kennismigranten, wetenschappelijk onderzoekers en studenten). Uit de Monitor Kennismigranten blijkt dat 17% van de kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers niet in hun land van herkomst woonde voordat zij naar Nederland kwamen, maar elders in Europa.¹³⁴ In 2014 is het Vreemdelingenbesluit aangepast, zodat kennismigranten die elders in Europa woonden niet langer een MVV hoeven aan te vragen in hun herkomstland. Het gevolg is dat de administratieve lasten voor zowel de vreemdeling, als voor de overheid (denk aan de werkvermindering op de ambassades) afnamen. Ook neemt de aantrekkelijkheid van Nederland toe voor getalenteerde vreemdelingen die in een andere lidstaat verblijven.

Een andere manier om de Nederlandse kenniseconomie te versterken, is het aantrekken en het behouden van buitenlandse studenten. Onderzoek uit 2016 laat zien dat van de buitenlandse studenten in het hbo en wo die in 2011 voor een opleiding naar Nederland kwamen twee jaar later de helft uit Nederland vertrokken. En van de internationaal mobiele studenten, die in 2008/2009 afstudeerden, was op 1 oktober 2013 62% niet meer in ons land.¹³⁵ Om hierin verandering te brengen was een actieplan opgesteld door OCW, Nuffic, andere overheidsinstanties, universiteiten, hogescholen, studenten, vakbonden en werkgeverskoepels. Het doel is dat internationale studenten zich welkom voelen en zich ervan bewust zijn dat zij hun carrière in Nederland kunnen starten in topsectoren en met een goed arbeidsmarktperspectief.

Een bijzondere regeling die in deze periode het levenslicht zag, is de toelatingsregeling startups. De toelatingsregeling startups geeft ambitieuze startende ondernemers van buiten de EU de kans om een tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland aan te vragen. Met een verblijfsvergunning als 'startup' krijgen zij een jaar de tijd om in Nederland een innovatieve onderneming te starten op basis van een innovatief product of innovatieve dienst. Een voorwaarde is dat de startende ondernemer samenwerkt met een betrouwbare begeleider (facilitator) in Nederland. Het achterliggende idee is dat ondernemers de motor zijn van de economie. Wanneer zij uitgroeien is dit niet alleen goed voor de ondernemer, maar ook voor de werkgelegenheid en de economie. Na dit jaar kan de startup zijn vergunning verlengen op

¹³⁴ IND, Monitor Kennismigranten. Kwalitatieve analyse (2013) 37.

¹³⁵ Panteia, *Boeien en binden van buitenlandse studenten en talenten. Verkenning van de mogelijkheden voor een pilot in de Metaalsector* (Den Haag 2016) 32-33. Zie ook SER, *Make it in the Netherlands. Advies over binding van buitenlandse studenten aan Nederland* (2013) 37-41.

grond van de regeling voor zelfstandig ondernemers. Een andere regeling die in deze periode het levenslicht zag, is de regeling vermogende vreemdelingen. Sinds 1 oktober 2013 kunnen vreemdelingen een verblijfsvergunning regulier krijgen wanneer zij in Nederland willen investeren. Om aanspraak te kunnen maken op deze regeling moet de vreemdeling aan twee van de volgende drie voorwaarden voldoen: innovatie, groei van de werkgelegenheid in Nederland met 10 fte en niet-financiële bijdrage in de vorm van het netwerk van de investeerder en zijn specifieke kennis. Daarnaast moet de vreemdeling minimaal €1.250.000 investeren.

Lijst met gebruikte afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
ACVZ	Adviescollege voor Vreemdelingenzaken
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AR	Algemene Rekenkamer
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AZC	Azielzoekerscentrum
BMA	Bureau Medisch Advisering
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Opvanglocatie
DG VZ	Directoraat—Generaal Vreemdelingenzaken (nu Directoraat-Generaal Migratie)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EMN	Europees Migratienetwerk
GVL	Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocatie
GLO	Gezinslocatie
HAT	Hoogambtelijke Taskforce
HIO	Hooginstroom Overleg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
MCM	Ministeriële Commissie Migratie
MC EU	Ministeriële Commissie Europese Unie
Ministerie van BZ	Het ministerie van Buitenlandse Zaken
Ministerie van BZK	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken
MoMi	Modern Migratiebeleid
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NO	Nationale Ombudsman
NP	Nationale Politie
OPTIMA	Optimalisering ketenbreed Asielproces met menselijke maat
POL	Proces Opvanglocatie
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvS	Raad van State
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VA	Verlengde Asielprocedure
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZHP	Zeehavenpolitie