

Vergaderjaar 2018–2019

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2018

Hierbij bied ik u aan de beleidsdoorlichting van het begrotingsartikel 37.2 toegang, toelating en opvang van vreemdelingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid¹. Tegelijk ontvangt u ook het oordeel van de onafhankelijke deskundige die de kwaliteit van de doorlichting heeft beoordeeld². Zoals aan uw Kamer is medegedeeld op 15 januari jl. verschijnt deze beleidsdoorlichting een half jaar later dan gepland.³ De reden daartoe is dat voor de beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel de resultaten uit een onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) onontbeerlijk bleken.⁴ De resultaten uit dit onderzoek waren pas kort voor de zomer van 2018 beschikbaar.

Een drukke periode

In het migratiedomein is continu sprake van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die impact hebben op de migratieketen. Deze doorlichting gaat over de periode 2013–2016. In deze periode ging het publieke debat vooral om de komst van asielzoekers naar Nederland en om de komst van nareizigers. Er was in deze periode minder aandacht voor de komst van vreemdelingen met andere migratiemotieven. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld tien jaar eerder, toen juist veel aandacht uitging naar de komst van gezinsmigranten. Het meest opvallende aan deze periode is een snelle stijging van het aantal asielzoekers in Nederland in het najaar van 2015. Ondanks deze snelle toename is de migratieketen erin geslaagd alle asielzoekers een bed te geven en om de doorlooptijden van hun asielaanvragen niet ver te laten oplopen. Zeker in vergelijking met lidstaten met een vergelijkbare instroom, waar de doorlooptijden bij de behandeling van asielverzoeken sterk opliepen, valt deze prestatie op. Een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Kamerstuk 33 199, nr. 23.

⁴ Algemene Rekenkamer, *Asielstroom 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld* (2018), 20.

mogelijke verklaring is de invoering van het Sporenbeleid, waarbij aanvragen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst snel konden worden beoordeeld.

De vier terreinen van de doorlichting

Dit begrotingsartikel beslaat een heel breed beleidsterrein. In deze beleidsdoorlichting is gefocust op de invoering van twee grote beleidswijzigingen: het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) en de invoering van Wet Modern Migratiebeleid (MoMi). De doorlichting is verdeeld in vier hoofdstukken waarin de vier hoofdoelen van de migratieketen voortvloeiend uit begrotingsartikel 37.2 aan bod komen: het behandelen van asielverzoeken, het opvangen van asielzoekers, het behandelen van reguliere migratieverzoeken en het behandelen van naturalisatieverzoeken. Deze vier terreinen worden hier kort beschreven.

Ten eerste gaat het om de invoering van PST en de effecten van dit programma op de behandeling van asielverzoeken. De hoge asielinstroom in het najaar van 2015 en vervolgens de snelle daling van het aantal asielzoekers in 2016 maakt duidelijk dat migratieketen flexibel moet kunnen opereren. 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 afnemen. De belangrijkste bevinding hier is dat ondanks de snelle, vrij plotselinge toename de tijd die de IND nodig had om te beslissen op de asielaanvragen niet ver opliep.

In het tweede deel van de doorlichting gaat het om de opvang van asielzoekers. Tijdens de hoge instroom moest het COA alle zeilen bijzetten om alle asielzoekers een dak boven het hoofd te bieden. Een van de zaken die de doorlichting laat zien, en wat ook is bevestigd in het onderzoek van de AR), is dat de duur van het verblijf van asielzoekers met een vergunning op COA-locaties, tijdens de hoge instroom opliep, omdat voor hen niet altijd woonruimte bij gemeenten beschikbaar was.⁵ Duidelijk is dat extra inzet nodig was op het verbeteren van de samenwerking tussen COA en gemeenten bij de plaatsing van statushouders in gemeenten. Om de uitplaatsing van statushouders effectiever te maken was het Platform Opnieuw Thuis (POT) opgericht. Dit platform hielp gemeenten bij het vinden van huisvesting voor statushouders. Daarnaast zijn in deze periode het Bestuurs- en Uitwerkingsakkoord (resp. 2015 en 2016) afgesloten. Deze akkoorden geven invulling aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en Gemeenten over de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders

In het derde en vierde deel van de beleidsdoorlichting gaat het om de behandeling van reguliere- en naturalisatieverzoeken. De invoering van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) is het startpunt in deze doorlichting bij de behandeling van reguliere aanvragen. Bij MoMi gaat het om het verkorten van de doorlooptijden van reguliere aanvragen door onder meer het instellen van het erkend referentschap. 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 migrant van buiten de EU uitnodigt om naar Nederland te komen. MoMi had onder meer tot doel het aantrekkelijk maken van Nederland als bestemming voor vreemdelingen die aan de economie kunnen bijdragen. De doorlichting toont aan dat het aantal kennismigranten steeg, dat de

⁵ Algemene Rekenkamer, *Asielstroom 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld* (2018), 20, bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 2389.

doorlooptijden niet opliepen en dat het systeem van het erkend referentschap succesvol was ingevoerd. Recent onderzoek van de Inspectie van JenV toont wel dat bij de handhaving van de erkend referenten verbeteringen nodig zijn.

Lessen uit de periode 2013–2016

Op basis van de bevindingen opgesomd in deze vier delen zijn lessen te trekken. De twee belangrijkste lessen worden hier uitgelicht. Ten eerste is er in de afgelopen jaren een heldere overlegstructuur ingericht, welke het mogelijk maakt dat alle actoren actief in het migratiedomein elkaar goed weten te vinden. Dit is nodig omdat de effecten van de activiteiten van iedere netwerkpartner voor andere partners direct of op wat langere termijn merkbaar zijn. Dit heeft in deze periode tot aanpassingen van de werkprocessen geleid, gebaseerd op intensievere samenwerking en betere onderlinge afstemming in de migratieketen. Dit proces is nog niet afgerond en het voornemen is om dit proces in de komende jaren voort te zetten. Niet alleen bij de komst en opvang van asielzoekers is geïnvesteerd in samenwerking met partners binnen en buiten de migratieketen. Dit zagen we 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.

Deze les mondde uit in de integrale migratieagenda, die in maart 2018 naar uw Kamer is verzonden.⁶ 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. Een belangrijk onderdeel van de integrale agenda is dat de gezamenlijke aanpak van grondoorzaken in herkomstlanden en het bieden van perspectief in de regio ervoor kunnen zorgen dat migranten niet kiezen voor een gevaarlijke overtocht op de Middellandse Zee.

Een tweede les uit de beleidsdoorlichting is dat het nodig is dat de migratieketen beter om leert gaan met fluctuaties in de instroom met asielzoekers. Het onderzoek van de AR liet zien dat er veerkracht is getoond door de migratieketen bij het verwerken van de piek in de asielinstroom.⁷ Om nog beter in te springen op fluctuaties in de instroom is het Programma Flexibilisering Asielketen ingesteld. Het doel van dit programma is een asielsysteem dat flexibeler inspeelt op grote fluctuaties in de asielinstroom en dat sneller duidelijkheid biedt over de kans op inwilliging van een asielverzoek, zodat de vreemdeling snel aan de slag kan met integratie of een terugkeertraject. Een belangrijk onderdeel is dat zichtbaar moet zijn, waar de knelpunten liggen in de asielprocedure. Hiertoe is tijdens de hoge instroom een instrument ontwikkeld, wat alle betrokken partners toont waar de actuele bottlenecks liggen in het asielproces.

Effectiviteit en efficiëntie van het migratiebeleid

Deze doorlichting laat zien dat het beleid op een aantal terreinen doeltreffend, effectief, is uitgevoerd. Zo kregen alle asielzoekers nadat zij in Nederland aankwamen opvang. Ook was er tijdens de hoge instroom

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2375.

⁷ Algemene Rekenkamer, *Asielstroom 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld* (2018), 48, bijlage bij Kamerstuk 19 637, nr. 2389.

beleidsmatig sterk ingezet om asielzoekers sneller te laten doorstromen vanuit een asielzoekerscentrum naar een eigen woning met hulp van POT. De doorlichting laat zien dat op dit terrein winst is behaald. Het blijft lastig 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. Het is niet 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: het blijkt lastig om de causaliteit tussen genomen maatregelen en uitkomsten aan te tonen. Niettemin is het goed om in de toekomst bij nieuwe beleidswijzigingen vooraf de informatieverzameling zo in dat richten dat voldoende informatie beschikbaar is voor tussentijds bijsturen en evaluatie achteraf.

Zoals aangegeven, is ook de doelstelling om meer kennismigranten aan te trekken behaald. De doorlichting laat zien dat in de periode 2013–2016 is geïnvesteerd in het aantrekken van kennismigranten uit landen van buiten de EU die de Nederlandse economie versterken. Diverse studies laten echter zien dat meerdere factoren invloed hebben op de keuze van een bestemming van kennismigranten en dat beleid slechts geringe invloed heeft op de keuze van een bestemming. Er valt dus niet met zekerheid te zeggen of de beleidsinvestering heeft geleid tot de komst van meer kennismigranten. Over de doelmatigheid, de efficiëntie van het beleid, valt minder te zeggen. De vraag of met minder inzet van middelen hetzelfde effect bereikt kan worden is niet te beantwoorden.

Aanbevelingen uit de doorlichting

Om de genoemde uitdagingen tegemoet te treden en daarmee de aanbevelingen van het rapport op te volgen, zal er op meerdere sporen actie worden ondernomen. Hieronder treft u de zeven aanbevelingen die voortvloeien uit de beleidsdoorlichting. Het DG Migratie staat aan de lat om deze zeven concrete aanbevelingen in 2019 ter hand te nemen:

- Deze doorlichting maakt duidelijk dat de contacten met de belangrijkste spelers in het migratiedomein in de afgelopen jaren zijn geïntensiveerd. Belangrijk is dat deze contacten met de actoren in de migratiewereld worden bestendigd en waar nodig uitgebreid. Hierbij gaat het om actoren op lokaal niveau, op landelijk niveau, maar ook elders in Europa en in de herkomstlanden van migranten.
- 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.
- Specifieke aandacht moet er zijn voor de berekening van de integrale kostprijzen. Deze doorlichting toont aan dat de integrale kostprijzen van 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. Bij de volgende doorlichting zou het mogelijk moeten zijn

om uitspraken te doen over de doelmatigheidsontwikkeling van de kostprijzen.

- Deze doorlichting laat zien dat nog altijd veel asielzoekers na een afwijzing een tweede of een vervolgaanvraag indienen. Bekend is dat herhaalde aanvragen leiden tot lange procedures. Deze lange procedures hebben nadrukkelijk de aandacht van het kabinet. Deze doorlichting toont ook dat de kans op succes tijdens een vervolgaanvraag redelijk groot is, wat hoop biedt aan in eerste aanleg afgewezen asielzoekers. Extra inzicht is nodig in de vraag waarom zoveel herhaalde aanvragen succesrijk zijn. Het kabinet is bezig met het in kaart krijgen van factoren die alsnog leiden tot inwilligingen van herhaalde aanvragen met als doel om met deze factoren al bij de eerste aanleg beslissingen rekening te houden.
- 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. Dit punt zal tijdens het bovengenoemde overleg aan de orde komen.
- Deze doorlichting laat zien dat statushouders, asielzoekers met een verblijfsvergunning asiel, vaak nog maanden op een COA-locatie verblijven nadat zij een vergunning asiel 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 in de doorlichting toonden dat de aanpak succes heeft gesorteerd. Het is belangrijk dat ook in de komende jaren wordt ingezet op de doorstroom vanuit COA-locaties van vergunninghouders naar een eigen woning. In het Programma Flexibilisering Asielketen dat in 2018 startte, is hier nadrukkelijk aandacht voor. In de volgende beleidsdoorlichting zal aan bod komen of een efficiëntieslag is gemaakt door het COA.
- Tot slot liet het rapport van de AR 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. Er bestaat recentelijk een goed voorbeeld van een cohortstudie. Sinds 2017 verrichten het CBS, SCP, RIVM en WODC in opdracht van vier ministeries een cohortstudie naar hoe het alle statushouders die in de periode 2014–2016 in Nederland arriveerden, vergaat. Deze studie loopt tot 2020 en biedt inzicht waar deze nieuwkomers in hun proces van integratie tegenaan lopen.⁸

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

⁸ CBS, Uit de startblokken. Cohortstudie naar recente asielmigratie (2018); SCP, Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland (2018).