



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Dublinverordening in de praktijk

Evaluatie van de effectiviteit van de Dublinprocedure in
Nederland tussen 2017 en 2023

Datum	Mei 2025
Status	Eindrapport

Colofon

Titel	De Dublinverordening in de praktijk
Ondertitel	Evaluatie van de effectiviteit van de Dublinprocedure in Nederland tussen 2017 en 2023
Status	Eindrapport
Auteurs	Laura Buimer Wetenschappelijk medewerker l.h.j.buimer@ind.nl Yannick Geel Wetenschappelijk medewerker y.geel@ind.nl Martijn van Haften (tot juli 2024) Wetenschappelijk medewerker m.van.haften@ind.nl Titia Maasland (tot juli 2024) Wetenschappelijk medewerker t.maasland@ind.nl
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
Het onderzoek.....	5
Conclusies	5
Effectiviteit van de Dublinprocedure	5
Verklaringen voor (in)effectiviteit Dublinprocedure.....	5
Geleerde lessen en handelingsperspectieven	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding onderzoek.....	9
1.2 Definitie effectiviteit	9
1.3 Doelstelling	9
1.4 Reikwijdte	10
1.5 Vraagstelling	10
1.6 Klankbordgroep	11
1.7 Openbaarheid/vertrouwelijkheid.....	12
1.8 Opbouw van het rapport	12
2 Methoden	13
2.1 Onderzoeksmethoden	13
2.1.1 Juridische analyse.....	13
2.1.2 Literatuurstudie	13
2.1.3 Interviews.....	13
2.1.4 Analyse van registratiedata	13
2.2 Data limitaties	14
2.2.1 Geen database die volledig beeld kan geven van effectiviteit Dublinprocedure	14
2.2.2 Gelaagdheid in de Dublin data	15
2.2.3 Geen zicht op instroom in de nationale procedure wegens complexe registratiewijze	16
3 De Dublinverordening.....	17
3.1 Vaststellen verantwoordelijke lidstaat	17
3.2 Procedure.....	19
3.3 Overzicht van de belangrijkste jurisprudentie en andere ontwikkelingen.....	22
4 Dublinprocedure in de praktijk.....	23
4.1 Suboptimale werking mechanisme wederzijds vertrouwen en solidariteit	23
4.2 Voortbestaan secundaire bewegingen	24
4.3 Knelpunten in de procedure en bij overdracht	24
4.4 Toekomstbeeld	25
4.5 Conclusies.....	26
5 Cijfermatige bevindingen	27
5.1 Effectiviteit van Dublinclaim-uit.....	27

5.1.1	Akkoord op Dublinclaims en effectuering overdrachten	27
5.1.2	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de Dublinprocedure	29
5.1.3	Verschillen tussen lidstaten	30
5.1.4	Inzet rechtsmiddelen.....	31
5.2	Verklaringen voor niet effectueren overdrachten	32
5.2.1	Redenen niet effectueren overdrachten.....	33
5.2.2	Verschillen in effectuering op basis van achtergrondkenmerken	35
5.2.3	Verklaringen voor afname effectuering overdrachten	37
5.3	Doorlooptijden	38
6	Conclusies, geleerde lessen en handelingsperspectieven	41
6.1	Conclusies over effectiviteit van de Dublinprocedure	41
6.1.1	Effectiviteit van de Dublinprocedure	41
6.1.2	Verklaringen (in)effectiviteit van de Dublinprocedure.....	42
6.2	Geleerde lessen en handelingsperspectieven.....	44
6.2.1	Geleerde lessen voor de toekomstige AMBV	45
6.2.2	Geleerde lessen voor de huidige Dublinprocedure	48
6.3	Slotwoord.....	49
Bijlage 1:	Overzicht belangrijkste jurisprudentie en context.....	50
B1.1	Langdurige jurisprudentie.....	50
B1.2	Tijdelijke jurisprudentie	51
B1.3	Overige jurisprudentie	51
B1.4	Overige omstandigheden.....	52
Bijlage 2:	Aanvullende cijfermatige analyses.....	53
B2.1	Aanvullende figuren.....	53
B2.2	Aanvullende analyse DTenV-data	53

Management samenvatting

Het onderzoek

Dit rapport bevat de bevindingen van een evaluatie van de effectiviteit van de Dublinprocedure in Nederland tussen 2017 en 2023. Effectiviteit is gedefinieerd als de mate waarin het doel van de Dublinprocedure wordt behaald (met inachtneming van de omstandigheden en de doelgroep). Onderzocht is hoeveel van de zaken waarvoor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een Dublinclaim heeft opgevoerd ('Dublinclaim-uit') daadwerkelijk tot een overdracht aan een andere lidstaat hebben geleid. Ook is gekeken naar verklaringen waarom het voor een deel van de zaken niet is gelukt om ze over te dragen. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn registratiedata van de IND en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) aan elkaar gekoppeld en geanalyseerd. Daarnaast zijn een juridische analyse en een literatuurstudie uitgevoerd.

Conclusies

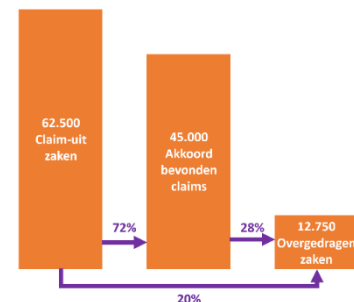
Effectiviteit van de Dublinprocedure

De belangrijkste conclusie van dit rapport is dat de Dublinprocedure slechts in beperkte mate effectief is. Van alle opgevoerde claim-uitzaken van de IND tussen 2017 en 2023, is bij de IND voor één op de vijf zaken (20%) een overdracht naar een andere lidstaat bekend (zie afbeelding 1). Bij de DTenV zijn minder overdrachten bekend (15%), wat grotendeels verklaard kan worden doordat de IND meer zicht heeft op aanvragers die zich op eigen initiatief melden bij de andere lidstaat. Griekenland is uitgesloten van dit onderzoek uitgesloten, omdat naar dit land in de onderzoeksperiode geen claims zijn verzonden vanwege jurisprudentie die overdrachten belemmerde. Als Griekenland wel was meegenomen, zou het effectueringspercentage dus lager liggen. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat het Nederlandse effectueringspercentage boven het EU-gemiddelde (inclusief Griekeland) ligt.¹

In het onderzoek zijn twee stappen onderscheiden:

1. **Claim akkoord:** Van alle Dublinclaim-uit zaken die de IND opvoerde tussen 2017 en 2023, ging bij bijna driekwart (72 procent) de andere lidstaat akkoord;
2. **Effectueren overdracht:** Van alle akkoord bevonden claims in deze periode, werd volgens de IND bij ruim een kwart (28 procent) de zaak daadwerkelijk overgedragen.

Het grootste knelpunt voor de effectiviteit van Dublinoverdracht is het effectueren van een overdracht nadat de claim door een andere lidstaat akkoord is bevonden.



Afbeelding 1. Schematisch overzicht van de resultaten van de Dublinprocedure

Tussen 2017 en 2023 is de effectiviteit van de Dublinprocedure afgenomen: het percentage van alle opgevoerde claim-uitzaken dat is overgedragen daalde van 28% in 2017 naar 14% in 2023. Dit komt door een afname in het percentage zaken waarop een akkoord komt en een afname in de mate waarin overdrachten vervolgens geëffectueerd worden. In 2021 en 2022 werden in het bijzonder weinig zaken overgedragen na akkoord vanwege praktische belemmeringen als gevolg van de coronapandemie.

De ineffectiviteit van de Dublinprocedure vergroot de druk op de IND en zijn ketenpartners. Als een aanvraag vanuit de Dublinprocedure moet worden opgenomen in de nationale procedure, moet de IND namelijk dubbele procedures uitvoeren. Ook voor de DTenV geldt dat zij dubbel werk verzetten, als de dienst eerst een Dublin overdrachtstraject moeten uitvoeren en daarna bij afwijzing ook nog een terugkeertraject. Dit leidt eveneens tot langere doorlooptijden, wat betekent dat het COA maanden langer opvang moet bieden.

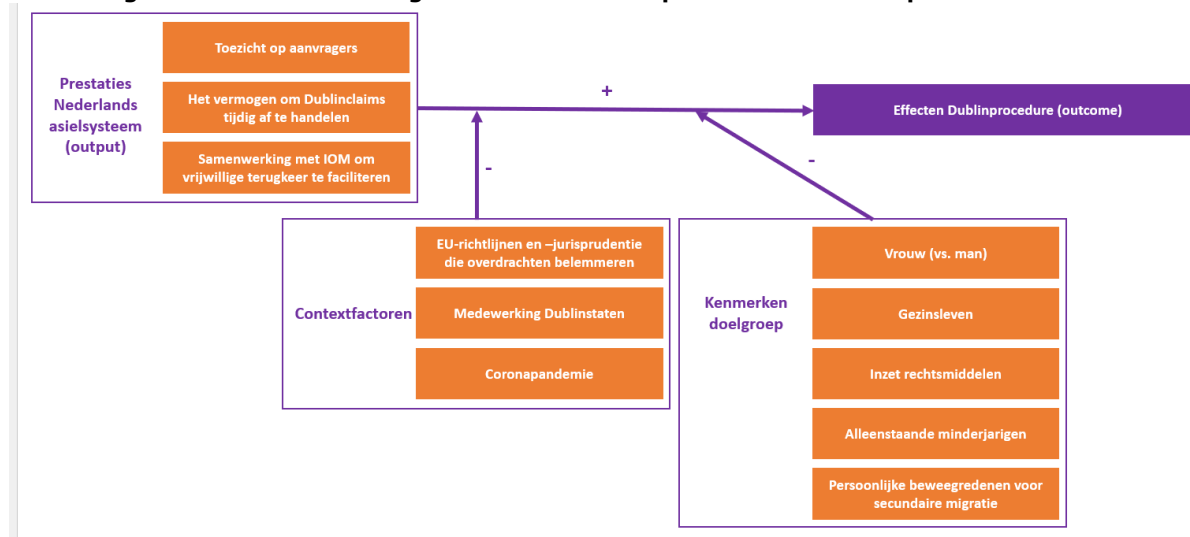
Verklaringen voor (in)effectiviteit Dublinprocedure

Uit het onderzoek komen verschillende verklaringen naar voren waarom het in sommige gevallen wel lukte om een overdracht te effectueren, maar in anderen niet (zie afbeelding 2). De

¹ AIDA. (2023). *Dublin update 2023*

verklaringen die binnen de invloedssfeer van de Nederlandse ketenpartners liggen, zijn het toezicht op de aanvrager en het al dan niet tijdig afhandelen van aanvragen. Ook bleek samenwerking met IOM vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst te bevorderen, wat gezien kan worden als een positief neveneffect. In hoeverre deze inzet leidde tot resultaten, werd mede bepaald door de context en de doelgroep. Belangrijke contextfactoren waren EU-richtlijnen en jurisprudentie, medewerking van andere Dublinstaten en de coronapandemie. Ook het gezinsleven van aanvragers, of zij alleenstaande minderjarigen zijn en persoonlijke beweegredenen voor secundaire migratie verminderden de effectiviteit van de Dublinprocedure.

Afbeelding 2. Schematische weergave van invloeden op effectiviteit Dublinprocedure



Geleerde lessen en handelingsperspectieven

Het onderzoek biedt aanknopingspunten om het functioneren van de huidige Dublinprocedure te bevorderen. Ook zijn er aandachtspunten voor de implementatie van de Asiel- en Migratiebeheer Verordening (AMBV)² die op 1 juli 2026 inwerking treedt.

Geleerde lessen voor de toekomstige AMBV:

1. Toezicht op aanvragers is belangrijk voor een effectieve procedure.
2. Eenduidige registratie kan het zicht op effectiviteit van de AMBV bevorderen.
3. Het halen van termijnen vergt een ketenbrede aanpak.
4. Vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst kan dienen als alternatief voor een overdracht aan een andere lidstaat.
5. Minder vrijblijvendheid in de medewerking aan overdrachten kan bijdragen aan eerlijke verantwoordelijkheidsverdeling over EU-lidstaten.

Geleerde lessen voor de huidige Dublinprocedure:

1. Analyse van inzet middelen en activiteiten kan het zicht op de effectiviteit van de Dublinprocedure verbeteren.
2. Overweeg om AMVs standaard opnemen in de nationale procedure.
3. Het versnellen van de afhandeling van Dublinclaims door alle ketenpartners (claimen, beslissen, beroep en overdragen) kan de effectiviteit van de procedure vergroten.
4. Door afstemming tussen de IND en de DTenV kan meer eenduidigheid over registratiedata met betrekking tot de Dublinprocedure bereikt worden.

Op basis van deze geleerde lessen worden onderstaande handelingsperspectieven voorgesteld.

² De AMBV is een van de Verordeningen die deel uitmaakt van het Asiel- en Migratiepact. In deze verordening is de verantwoordelijkheidsbepaling vastgelegd, waardoor deze verordening kan worden gezien als de vervanger van de Dublinverordening.

Handelingsperspectieven		Actor
AMBV		
1	Versterk ketensamenwerking om toezicht op aanvragers te verbeteren	IND, DTenV en DRM
2	Onderzoek hoe toezicht op Dublinclaimanten goed ingebed kan worden in het nieuwe beleid	DMB
3	Verbeter de datakwaliteit van registratiegegevens om voldoende inzicht te krijgen in de effectiviteit van de AMBV	IND en DTenV
4	Zet in op een ketenbrede aanpak om de termijnen van de AMBV te halen	IND, DTenV, DRM en DMB
5	Houd bij het begeleiden van Dublinoverdrachten ook vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst in het vizier.	DTenV (i.s.m. IOM)
6	Zet in op bilaterale samenwerkingsverbanden om Dublinoverdrachten te bevorderen	DMB, IND en DTenV
Dublinverordening III		
7	Analyseer in hoeverre middelen en activiteiten bijdragen aan de beoogde effecten van de Dublinprocedure	IND, DTenV, COA en DRM
8	Overweeg om AMVs standaard op te nemen in de nationale procedure, tenzij zij zelf overgedragen willen worden naar een andere lidstaat	IND en DMB
9	Ga gezamenlijk het gesprek aan om te onderzoeken wat de uitvoering op korte termijn nodig heeft om Dublinclaims sneller af te handelen (claimen, beslissen en overdragen)	IND, DTenV en DRM
10	Blijf in gesprek om de datakwaliteit van registraties over de Dublinprocedure te verbeteren	IND en DTenV

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
A&M	Ministerie van Asiel en Migratie
AA	Algemene Asielprocedure
AA&B	Team Advies Asiel en Bescherming (IND)
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
APM	Team Analyse Proeftuin Migratieketen (A&M)
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
DGM	Directie Generaal Migratie (A&M)
DMB	Directie Migratiebeleid (A&M)
DRM	Directie Regie Migratieketen (A&M)
DTenV	Dienst terugkeer en vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees verdrag voor de rechten van de mens
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS)
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
I&R	Identificatie en registratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organisation for Migration
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
MOB	(aanvrager is) Met onbekende bestemming (vertrokken)
O&A	Team Onderzoek en analyse (IND)
SUA	Directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (IND)
UOD	Uiterste overdrachtsdatum (van een Dublinzaak)
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WOO	Wet Open Overheid
AMBV	Asiel- en Migratiebeheer Verordening

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In 1990 werd, gelijktijdig met de Schengenovereenkomst, de Overeenkomst van Dublin in het leven geroepen binnen de Europese Unie (EU). Het voornaamste doel van het Dublinsysteem is van meet af aan geweest om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek in de EU om zodoende meervoudige verzoeken en doorreizen te voorkomen.³ De Dublinverordening uit 1990 is in 2003 vervangen door de Dublin II-verordening en in 2014 door de huidige versie, de Dublin III-verordening. In deze verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.⁴ De Verordening is bindend en toepasbaar op alle lidstaten en vier geassocieerde landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland).

Uit onderzoek van de IND naar de complexiteit bij het nemen van een asielbesluit is naar voren gekomen dat medewerkers van zowel de IND als de DTenV ervaren dat de Dublin III-verordening steeds minder effectief kan worden toegepast.⁵ Om deze aannames te toetsen is de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de IND gevraagd een cijfermatig onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van de Dublinprocedure in Nederland.

Als de Dublinprocedure niet effectief is, vergroot dat de druk op de IND en zijn ketenpartners. Als een aanvraag vanuit de Dublinprocedure moet worden opgenomen in de nationale procedure, moet de IND namelijk dubbele procedures uitvoeren. Ook voor de DTenV geldt dat zij dubbel werk verzetten, als de dienst eerst een Dublin overdrachtstraject moeten uitvoeren en daarna bij afwijzing ook nog een terugkeertraject. Dit leidt eveneens tot langere doorlooptijden, wat betekent dat het COA maanden langer opvang moet bieden.

1.2 Definitie effectiviteit

In dit onderzoek wordt een definitie van effectiviteit gehanteerd die is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur: **effectiviteit** is de mate waarin een interventie, wanneer deze wordt ingezet in natuurlijke omstandigheden, het beoogde doel bereikt voor een bepaalde populatie (Wojtczak, 2002)⁶. Met natuurlijke omstandigheden bedoelen we niet in een experimentele setting, maar in de dagelijkse praktijk. Het beoogde doel is in dit geval overdracht van de zaak naar de verantwoordelijke lidstaat. We operationaliseren deze definitie aan de hand van twee elementen:

1. in hoeverre gaan andere lidstaten akkoord met een Dublinverzoek;
2. in hoeverre lukt het vervolgens om daadwerkelijk een overdracht te laten plaatsvinden?

Beide elementen zijn onderdeel van de effectiviteit van de Dublinprocedure, omdat deze twee elementen bepalen in hoeverre het opstarten van een Dublinprocedure tot het beoogde doel leidt.

De twee stappen worden apart in beeld gebracht, omdat de actoren die invloed kunnen uitoefenen verschillen. In hoeverre EU-lidstaten akkoord gaan met een Dublinclaim heeft hoofdzakelijk te maken met de EU-lidstaten en hun onderlinge dynamieken. In hoeverre het vervolgens lukt om daadwerkelijk een overdracht te laten plaatsvinden ligt meer binnen de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Het tweede element biedt daarom concrete aanknopingspunten om de IND en DTenV processen te verbeteren. In lijn met bovengenoemde definitie van effectiviteit is in dit onderzoek ook aandacht voor de (externe) omstandigheden (contextfactoren) en kenmerken van de populatie die van invloed zijn op de effectiviteit van de procedure.

1.3 Doelstelling

De IND en de DTenV wensen inzicht in de resultaten van de Dublinprocedure. Hiermee wordt met name getracht een praktisch inzicht te verschaffen in de resultaten die het Dublinsysteem de afgelopen jaren heeft opgeleverd.

3 VERSLAG over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening | A9-0245/2020 | Europees parlement (europa.eu)

4 Artikel 1, Dublinverordening

5 <https://ind.nl/nl/documenten/02-2024/rapport-complexiteit-bij-het-nemen-van-een-asielbesluit.pdf>

6 Wojtczak, A. (2002). Glossary of medical education terms: Part 1. *Medical Teacher*, 24(2), 216–219. <https://doi.org/10.1080/01421590220120722>

Door zicht te krijgen op resultaten van de Dublinprocedure, beoogt dit onderzoek te voorzien in eventuele aanknopingspunten voor de IND en de DTenV om de uitvoering van de Dublinprocedure in de praktijk effectiever in te richten. Daarnaast kunnen de bevindingen mogelijk het vertrekpunt vormen voor vervolgonderzoek naar dit onderwerp.

Ook kunnen de inzichten voortkomend uit dit onderzoek mogelijk een bijdrage leveren aan de implementatie van de Asiel- en Migratiebeheer Verordening (AMBV) die ter vervanging van de Dublin III-verordening zal dienen.⁷ Hiermee beoogt dit onderzoek een basis te bieden voor de IND en de DTenV of Directoraat Generaal Migratie (DGM) om het gesprek aan te gaan met Europese partners over de huidige en toekomstige tenuitvoerlegging van het Europees asiel- en migratiestelsel.

1.4 Reikwijdte

In deze paragraaf wordt de afbakening van het onderzoek besproken.⁸ Er is in dit onderzoek gekeken naar alle Dublinclaims die Nederland bij een andere lidstaat heeft gelegd (de zogenoemde 'Dublinclaim uit') in de periode 2017 t/m 2023. Hieronder vallen de volgende zaken:

- *Terugnamezaken*, waarbij er al een asielaanvraag was ingediend in een andere lidstaat;
- *Overnamezaken*, waarbij het eerste asielverzoek binnen Europa is ingediend in Nederland, maar er bijvoorbeeld sprake is van onrechtmatige inreis in de EU, afgifte van een visum, of familieleden in een andere lidstaat.

Om iets te kunnen zeggen over een verandering in de resultaten van de Dublinprocedure over tijd wordt zes jaar teruggekeken sinds de start van het onderzoek. Tijdens de Covid-periode konden vanwege de maatregelen hieromtrent minder overdrachten worden geëffectueerd, waardoor besloten is om een langere periode terug te kijken en is gekozen voor zes jaar, zodat ook de periode voor Covid kan worden gezien op effectiviteit. In het onderzoek wordt gekeken naar de jaren 2017 t/m 2023.

Experts geven aan dat het voorkomt dat aanvragers na een succesvolle overdrachten weer terug naar Nederland reizen om opnieuw een asielaanvraag in Nederland te doen. Dit betekent dat er zelfs bij effectieve Dublinoverdracht nog rework voor de IND kan zijn. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek, omdat wij kijken naar het proces van opvoeren van de Dublin claim tot de Dublinoverdracht.

In dit onderzoek zal de focus liggen op de implicaties van de resultaten van de Dublinprocedure voor de IND en de DTenV. De implicaties voor andere ketenpartners vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Verder is dit onderzoek geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de Dublinprocedure.

1.5 Vraagstelling

Hoofdvraag

Hoe effectief was de Dublinprocedure in de periode van 2017 tot en met 2023?

Deelvragen

Effectiviteit van de Dublinprocedure

1. Wat zijn de aantallen claims-uit in de verschillende stappen van het Dublinproces:
 - a. Hoeveel claims zijn er opgevoerd per lidstaat?
 - b. Wat is het aandeel van de opgevoerde claims dat akkoord is bevonden?
 - c. Wat is het aandeel van de opgevoerde claims waarvan de overdracht is geëffectueerd?⁹

⁷ Migration policy: Council reaches agreement on key asylum and migration laws - Consilium (europa.eu)

⁸ Afdeling O&A heeft als doelstelling om waar relevant aandacht te besteden aan doorlooptijden, de menselijke maat en handhavingsaspecten. In dit onderzoek wordt niet gekeken naar de menselijke maat of naar handhavingsimplicaties. Gezien de focus op de uitvoering, ligt het niet binnen de scope van dit onderzoek om te kijken naar de effecten op de aanvrager. Ook handhavingsaspecten vallen niet onder de scope van dit onderzoek, omdat puur naar de resultaten van de Dublinprocedure wordt gekeken. Doorlooptijden worden wel bestudeerd, omdat dit verband houdt met het functioneren van de Dublinprocedure.

⁹ Een uitgezette claim betreft het verzoek aan de betreffende lidstaat om verantwoordelijkheid vast te stellen. Het effectueren van een claim gaat over het daadwerkelijk overdragen van een vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat.

Alle Dublinclaim uit

Claim akkoord

Overdracht geëffectueerd

2. Is er in de claim-uit cijfers een verandering over tijd zichtbaar in het aandeel zaken waarop een akkoord wordt gegeven en waarvoor de overdracht wordt geëffectueerd?

Verschillen tussen lidstaten

3. Zijn er verschillen tussen de lidstaten in:
 - a. Het aantal opgevoerde claims;
 - b. Het aandeel opgevoerde claims dat akkoord is bevonden;
 - c. Het aandeel opgevoerde claims waarvan de overdracht is geëffectueerd?
4. Zijn hierin verschillen over de tijd waarneembaar?

Vervolgstappen na niet effectueren

5. Hoe ziet de ontwikkeling van (gegronde) beroepszaken eruit in de periode van 2017 t/m 2023?
 - a. Hoeveel beroepszaken zijn ingediend in de onderzoeksperiode?
 - b. Hoeveel beroepszaken zijn gegrond verklaard in de onderzoeksperiode?

Verklaringen voor niet effectueren overdrachten

6. Wat zijn de mogelijke redenen voor het niet effectueren van claims uit?
 - a. Welke redenen zijn bij de IND en de DTenV bekend over waarom het niet gelukt is een overdracht te effectueren?
 - b. Welke achtergrondkenmerken van claims hangen samen met het al dan niet effectueren?
7. Wat zijn verklaringen voor de verandering over de tijd van het effectueren van claims?

Doorlooptijden

8. Wat zijn de doorlooptijden in de Dublinprocedure voor de:
 - a. IND;
 - b. DTenV;
 - c. rechtbank?
9. Verschillen deze doorlooptijden tussen Dublinclaims met en zonder akkoord van de betreffende lidstaat?
10. Verschillen deze doorlooptijden tussen Dublinclaims met en zonder inbewaringstelling?

In het plan van aanpak waren ook onderzoeksvragen opgenomen over de instroom in de nationale procedure. Het bleek echter nog niet mogelijk om deze te beantwoorden. Ook de onderzoeksvragen over second opinions waren helaas niet te beantwoorden met deze data. Beide knelpunten worden toegelicht onder de toelichting over data limitaties (paragraaf 2.2).

1.6 Klankbordgroep

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep samengesteld met daarin professionals van binnen en buiten de IND.

IND

- IND/SUA/AA&B
- IND/JZ
- IND/A&B

DGM

- DGM/DMB
- DGM/DRM/APM

DTenV

- DTenV/SAJZ

WODC

- Wetenschappelijk onderzoeker

1.7 Openbaarheid/vertrouwelijkheid

Het eindrapport is openbaar. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet open overheid (Woo) is gesteld dat het openbaar maken van informatie achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de belangen van de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties.¹⁰ De resultaten in dit onderzoek zullen de belangen naar verwachting niet schaden.

1.8 Opbouw van het rapport

Na deze inleiding volgt een toelichting op de methoden van het onderzoek (hoofdstuk 2). Dan wordt ingegaan op de Dublinverordening in de juridische/beleidsmatige realiteit (hoofdstuk 3) en de praktijk (hoofdstuk 4). Vervolgens wordt de effectiviteit van de Dublinverordening van 2017 tot en met 2023 getoetst met behulp van registratiedata (hoofdstuk 5). Het rapport wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies en geleerde lessen (hoofdstuk 6).

Het rapport heeft twee bijlagen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste jurisprudentie en andere ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) op de Dublinprocedure in Nederland. Bijlage 2 bevat aanvullende analyses op basis van de registratiedata van DTenV.

¹⁰ wetten.nl - Regeling - Wet open overheid - BWBR0045754

2 Methoden

In dit hoofdstuk worden de methoden van dit onderzoek toegelicht. Eerst wordt uiteengezet welke methoden zijn ingezet (paragraaf 2.1). Vervolgens worden de datalimitaties beschreven (paragraaf 2.2).

2.1 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn vier methoden toegepast, namelijk literatuurstudie, een juridische analyse, interviews en analyse van registratiedata. Hieronder lichten we elk van de methoden verder toe.

2.1.1 Juridische analyse

Voor de juridische analyse is de Dublinverordening bestudeerd, evenals relevante jurisprudentie die de interpretatie van deze verordening heeft vormgegeven. De bevindingen van de juridische analyse zijn (eventueel in combinatie met beleidsstukken uit de literatuurstudie) gebruikt om toe te lichten hoe de Dublinverordening juridisch/beleidsmatig werkt (hoofdstuk 4).

2.1.2 Literatuurstudie

Om inzicht te krijgen in knelpunten bij de uitvoering van de Dublinverordening in de praktijk, is een literatuurstudie uitgevoerd. Hiervoor zijn internationale beleidsdocumenten en wetenschappelijke artikelen bestudeerd. Om te komen tot een zo volledig mogelijk overzicht van de bestaande literatuur zijn verschillende zoekstrategieën gebruikt. Zo is in verschillende online zoekmachines gezocht op basis van verschillende zoekopdrachten die te maken hebben met de (effectiviteit van) de Dublinprocedure en de AMBV. Verder is *snowball sampling* toegepast om de bronnen aan te vullen door in de bronnenlijsten van de gevonden artikelen te zoeken naar andere relevante bronnen. Ook zijn verschillende bronnen betrokken op aanbeveling van de betrokken contactpersonen. De bevindingen uit de literatuurstudie zijn gebruikt om de knelpunten in de Dublinprocedure in de praktijk te beschrijven in hoofdstuk 4.

2.1.3 Interviews

Gedurende dit onderzoek zijn eveneens inhoudelijke deskundigen binnen de IND en van de DTenV op het gebied van de Dublinverordening geraadpleegd. Het betrekken van inhoudelijke deskundigen had als doel om belangrijke inzichten te verkrijgen over de uitvoering van de Dublinverordening, bepaalde resultaten te duiden en te bepalen welke specifieke variabelen gebruikt konden worden om antwoord te geven op de onderzoeksvraag. Het betrekken van deze experts gebeurde vaak *ad hoc*, wanneer het nodig werd geacht. Dit gebeurde via de mail of telefoon, maar soms ook tijdens bijeenkomsten.

2.1.4 Analyse van registratiedata

Er is een analyse uitgevoerd naar alle asielzaken die zijn ingestroomd van 2017 tot en met 2023, waarvoor de IND een Dublinclaim heeft gelegd bij een andere EU-lidstaat. Het niveau van analyse de Dublinclaim-uit zaak, dus een niveau lager dan de bijbehorende asielzaak (onder een asielzaak kunnen meerdere Dublinclaims hangen die dan ook allemaal meegenomen worden). Er zijn registratiedata van de IND en van de DTenV geanalyseerd.

De IND-data zijn samengesteld door het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND.¹¹ Deze IND-cijfers komen deels uit het datawarehouse van de IND en zijn deels verkregen middels een query aan het beslissysteem van de IND. Met een query wordt een uitvraag gedaan op de database op dat moment. Omdat de database doorlopend bijgewerkt wordt, is het niet mogelijk om de gegevens op een ander moment op te halen. Als dezelfde query dus op een later moment wordt uitgevoerd, komen er gegevens uit zoals die op dat moment in de database staan, wat mogelijk

¹¹ De gegevens van de IND zijn afkomstig uit het datawarehouse van de IND. Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen. Een query op INDiGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

niet exact overeenkomt met de eerder opgehaalde cijfers. De data zijn daardoor niet exact reproduceerbaar. Alle Dublinclaim-uit zaken die zijn opgevoerd in het systeem van de IND van 2017 tot en met 2023 zijn de doelgroep van dit onderzoek. Het kan zijn dat er claims bij zitten die niet zijn verzonden naar de andere lidstaat, maar omdat voor deze groep op enig moment de inschatting is gemaakt dat een ander land verantwoordelijk is, worden de opgevoerde claims als totaal gezien. Wel zijn er twee categorieën claims uitgesloten van analyse:

- Claims op Griekenland. Voor dit Dublinland geldt dat alle claims die zijn opgevoerd puur omwille van de administratie worden opgevoerd, maar dat de claims niet daadwerkelijk zijn verzonden naar Griekenland en er geen activiteiten zijn ingezet om een overdracht te effectueren. Omdat deze claims geen kans van slagen hadden, is het niet zuiver om deze claims mee te nemen in een effectiviteitsmeting.
- Openstaande claims. Claims die op het peilmoment (december 2024) niet waren afgesloten, zijn uitgesloten van analyse. Hiervoor is gekozen omdat deze nog niet overgedragen claims anders het effectueringspercentage naar beneden halen, terwijl deze claims nog wel geëffectueerd kunnen worden.

De Dublinclaim-uitzaken zijn gekoppeld aan data uit het DTenV-registratiesysteem, zodat voor dezelfde doelgroep ook de bijbehorende DTenV-dossiers in beeld gebracht konden worden. Aanvankelijk was het plan om de hoofdbevindingen over de effectiviteit van de Dublinprocedure (het effectueringspercentage) en de bijbehorende verklaringen te baseren op de DTenV-registraties, maar het bleek dat de IND een vollediger beeld had van de effectuering. Daarom is in de lopende tekst uitgegaan van het effectueringspercentage van de IND en zijn de DTenV-data apart gepresenteerd in bijlage 2.2. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.2.1.

De uitkomsten van de data-analyse zijn gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden in hoofdstuk 5. In de volgende paragraaf gaan we in op de twee belangrijkste limitaties van de gebruikte registratiedata.

2.2 Data limitaties

De registratiedata over de Dublinprocedure brengen verschillende uitdagingen met zich mee. Ten eerste ontbreekt een compleet beeld van de procedure (2.2.1) en hebben de IND-data een gelaagde datastructuur, terwijl die van de DTenV dat niet hebben (2.2.2). Ook bleek de complexe registratiewijze bij de IND het onmogelijk om inzichtelijk te maken in hoeverre aanvragen instromen in de nationale procedure als de Dublinoverdracht niet geëffectueerd wordt (2.2.3). We lichten deze uitdagingen hier kort toe en beschrijven hoe we in dit onderzoek met deze uitdagingen zijn omgegaan. In de conclusies worden suggesties gedaan om de kwaliteit en bruikbaarheid van de data te verbeteren (zie paragraaf 6.2.1.2).

2.2.1 *Geen database die volledig beeld kan geven van effectiviteit Dublinprocedure*

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de Dublinprocedure, is het van belang om zicht te krijgen op het volledige Dublinproces. Het probleem is echter dat het begin van dit proces (van registratie bij de IND tot dossieroverdracht aan DTenV) wordt uitgevoerd door de IND, terwijl het einde van dit proces (van dossieroverdracht aan de DTenV tot vertrek) wordt uitgevoerd door de DTenV. Als de aanvrager niet vertrekt is het de IND die de claim-uit zaak afsluit. DTenV registreert wel als iemand niet vertrekt, maar het administratieve proces wordt door de IND gedaan. Het is dan ook de IND die communiceert met de lidstaat waaraan overgedragen moet worden (bijvoorbeeld over annulering of verlenging termijnen). Er is geen sprake van een volledige 'feedback loop' waarbij de DTenV en IND elkaar dermate structureel informeren dat één van de twee organisaties een compleet beeld heeft van het verloop van Dublinzaken. Ook is het moeilijk om de data van de instanties aan elkaar te koppelen, omdat beiden met eigen zaaknummers werken. De aanvrager kan tevens meerdere aanvragen en/of terugkeerprocedures hebben lopen, waardoor diens vreemdelingsnummer (V-nummer) geen uniek gegeven is en dus niet als koppelsleutel kan dienen.

Voor dit onderzoek is gekozen om te koppelen op een combinatie van twee gegevens die bij beide instanties bekend zijn en waarvan de combinatie uniek is voor elke claimzaak, namelijk V-nummer van de aanvrager en datum van claim akkoord. Op basis van deze koppelsleutel kon van de Dublinzaken met een claim akkoord die bij de IND bekend zijn, 64 procent worden gekoppeld aan

een DTenV zaak (28.548 van de 44.950 zaken van 2017 t/m 2023). Experts geven aan dat er procesmatige redenen zijn waarom niet alle zaken met een claim akkoord aan de DTenV worden overgedragen. Het kan namelijk voorkomen dat er geen overdrachtsbesluit wordt geslagen door de IND. Bijvoorbeeld omdat de IND naar aanleiding van een gegrond beroep een betere motivering voor zijn besluiten moet aandragen, waarvoor nog nader onderzoek wordt gedaan. Ook kan een aanvrager uit beeld verdwijnen of kan een aanvrager zichzelf al melden bij de Dublinstaat voordat er een overdracht van het dossier naar DTenV kan plaatsvinden (de 'zelf-melders'). Het vermoeden dat een deel van de IND-zaken daadwerkelijk niet is overgedragen aan de DTenV wordt bevestigd doordat het totale aantal zaken in de DTenV-dataset na dataschoning 33.485 zaken betrof, wat met 85% al een aanzienlijk hoger koppelingspercentage oplevert. Het is echter niet uit te sluiten dat er ook zaken zijn gemist door fouten in de registratie van een V-nummer en/of claim akkoord datum.

Bij de IND is eerder een methode ingezet waarbij voor elke aanvrager (voor elk V-nummer) de DTenV- en IND-zaak aan elkaar gekoppeld worden die het dichtst bij elkaar liggen qua instroomdatum bij elk van deze instanties. Hoewel dit mogelijk leidt tot een hoger matchingspercentage, is de kans groter dat voor sommige zaken de verkeerde zaken aan elkaar gekoppeld worden. Deze methode achten we minder betrouwbaar vanwege de grotere kans op een verkeerde match tussen de IND- en DTenV-dossiers. Daarom is gekozen om alleen gekoppelde gegevens te gebruiken waarvan we weten dat ze bij elkaar horen.

Tenslotte dient opgemerkt te worden dat het bij afdoeningswijze voor kan komen dat meer dan één van de categorieën van toepassing zijn, bijvoorbeeld bij overschrijding van de uiterlijke overdrachtsdatum en vertrek met onbekende bestemming. Bij de registratie van de IND en de DTenV kan echter maar één reden gekozen worden, waardoor niet inzichtelijk is in hoeverre de categorieën overlappen. Ook valt op dat de werkwijze en het moment van registreren verschillen tussen de IND en de DTenV. Dit kan deels verklaren waarom de registraties van beide organisaties kunnen verschillen. Een voorbeeld hiervan is dat zaken die bij de IND bekend staan als 'Overschrijding UOD' bij DTenV zijn gelabeld als 'MOB', 'Opname nationale procedure' of 'Nieuwe aanvraag'. Beide registraties zijn waarschijnlijk correct, maar de reden van afhandeling is anders geïnterpreteerd, dan wel op een ander moment in het proces gekozen. De DTenV registreert redenen van afhandeling zolang het dossier bij hen in behandeling is en ze in staat zijn verder te gaan. Een dossier wordt afgesloten zodra de DTenV niet verder kan, zoals na een effectuering, maar ook wanneer duidelijk is dat de aanvrager met onbekende bestemming is vertrokken.

Vanwege de verschillen tussen beide registraties is gekozen om beide databronnen wel te koppelen, zodat de gepresenteerde gegevens over dezelfde claims gaan (voor zover die van IND ook bij DTenV bekend waren). De bevindingen worden echter apart gepresenteerd, voor de IND in de hoofdttekst en voor de DTenV in bijlage 2.2.

2.2.2 *Gelaagdheid in de Dublin data*

Het registratiesysteem van de IND is zo ingericht dat Dublinclaims aparte zaken zijn die onder de originele asielaanvraag hangen. Dit levert een gelaagdheid in de data op, waarbij (meerdere) Dublinclaims zijn 'genest' in de asielaanvraag. Deze gelaagde datastructuur levert uitdagingen op bij de analyse van de data. Zo is het bijvoorbeeld moeilijk vast te stellen wat het eindpunt van een procedure is, omdat de verschillende Dublinclaims simultaan kunnen uitstaan en de uitkomst daarvan in de claimzaak wordt geregistreerd en niet altijd is terug te vinden in de asielzaak. Ook voor medewerkers in de uitvoering die deze gegevens registreren is het niet altijd eenduidig waar zij gegevens moeten registreren. De instructies voor registratie kunnen wijzigen door bijvoorbeeld aanpassingen in het proces en jurisprudentie.

Om toch inzicht te geven in de doorlooptijden van Dublinzaken bij de IND, is gekeken naar de zaken waarvoor een beschikking is gegeven. Voor deze zaken is de tijd tussen het akkoord op de Dublinclaim van de asielzaak tot het moment van het geven van een beschikking op die asielzaak als doorlooptijd gerekend.

De DTenV werkt niet met een dergelijke gelaagde structuur. Bij de DTenV kan er maar één zaak tegelijkertijd open staan, met een duidelijk begin- of eindpunt. Wanneer de IND een nieuwe zaak

overdraagt wanneer er bij de DTenV nog een zaak van dezelfde aanvrager open staat, wordt er geen nieuwe zaak aangemaakt. In deze situatie wordt de huidige openstaande zaak gebruikt. Een zaak wordt afgesloten wanneer een vorm van vertrek plaatsvindt, ook wanneer de aanvrager met onbekende bestemming is vertrokken. Wanneer de persoon weer in beeld komt, wordt een nieuwe zaak aangemaakt.

2.2.3 *Geen zicht op instroom in de nationale procedure wegens complexe registratiewijze*

Voor een deel van de overdrachten die niet geëffectueerd worden, stroomt de asielzaak de nationale procedure in. Dit houdt in dat geen Dublinoverdracht plaatsvindt en het asielverzoek wordt behandeld in het land waar de aanvrager als laatste een aanvraag heeft ingediend, in dit onderzoek Nederland. In het plan van aanpak van dit onderzoek waren ook onderzoeksvragen opgenomen over de instroom in de nationale procedure. Het bleek echter niet mogelijk om deze te beantwoorden op basis van de huidige dataset. Dit heeft ermee te maken dat de instroom in de nationale procedure door de IND op verschillende manieren wordt geregistreerd. Het kan zijn dat de oorspronkelijke asielzaak heropend wordt, maar er kan ook een nieuwe asielzaak aangemaakt worden, al dan niet via zij-instroom vanuit de rechtbank. Ook binnen deze twee registratieroutes wordt, afhankelijk van het moment waarop iemand instroomt in de nationale procedure, een andere registratiewijze gehanteerd. Door deze complexe registratie is het lastig te achterhalen welke eventuele latere asielaanvraag hoort bij de onderzochte Dublinclaim.

3 De Dublinverordening

In dit hoofdstuk wordt de juridische/beleidsmatige werkelijkheid van de Dublinverordening uiteengezet op basis van juridische bronnen en enkele beleidsdocumenten. Eerst wordt toegelicht hoe de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald (paragraaf 3.1) en wordt beschreven hoe de Dublinprocedure in Nederland is ingericht (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste jurisprudentie (paragraaf 3.3). In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de werking van de procedure in de praktijk.

3.1 Vaststellen verantwoordelijke lidstaat

In 1990 werd de Overeenkomst van Dublin in het leven geroepen binnen de Europese Unie (EU). Het doel van de Dublinverordening is om duidelijke richtlijnen vast te stellen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek in de EU.¹² Hiermee vormt het Dublinsysteem een hoeksteen van het *Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS)*, dat als doel heeft een zeker niveau van standaardisering te creëren wanneer het gaat om asielprocedures en asielbeleid binnen de EU.¹³ Inmiddels is de derde generatie van deze verordening actief. De Verordening is bindend en toepasbaar op alle EU-lidstaten en vier geassocieerde landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland). Daarnaast is Denemarken, dat niet meedoet aan het GEAS, wel onderdeel van het Dublinsysteem.

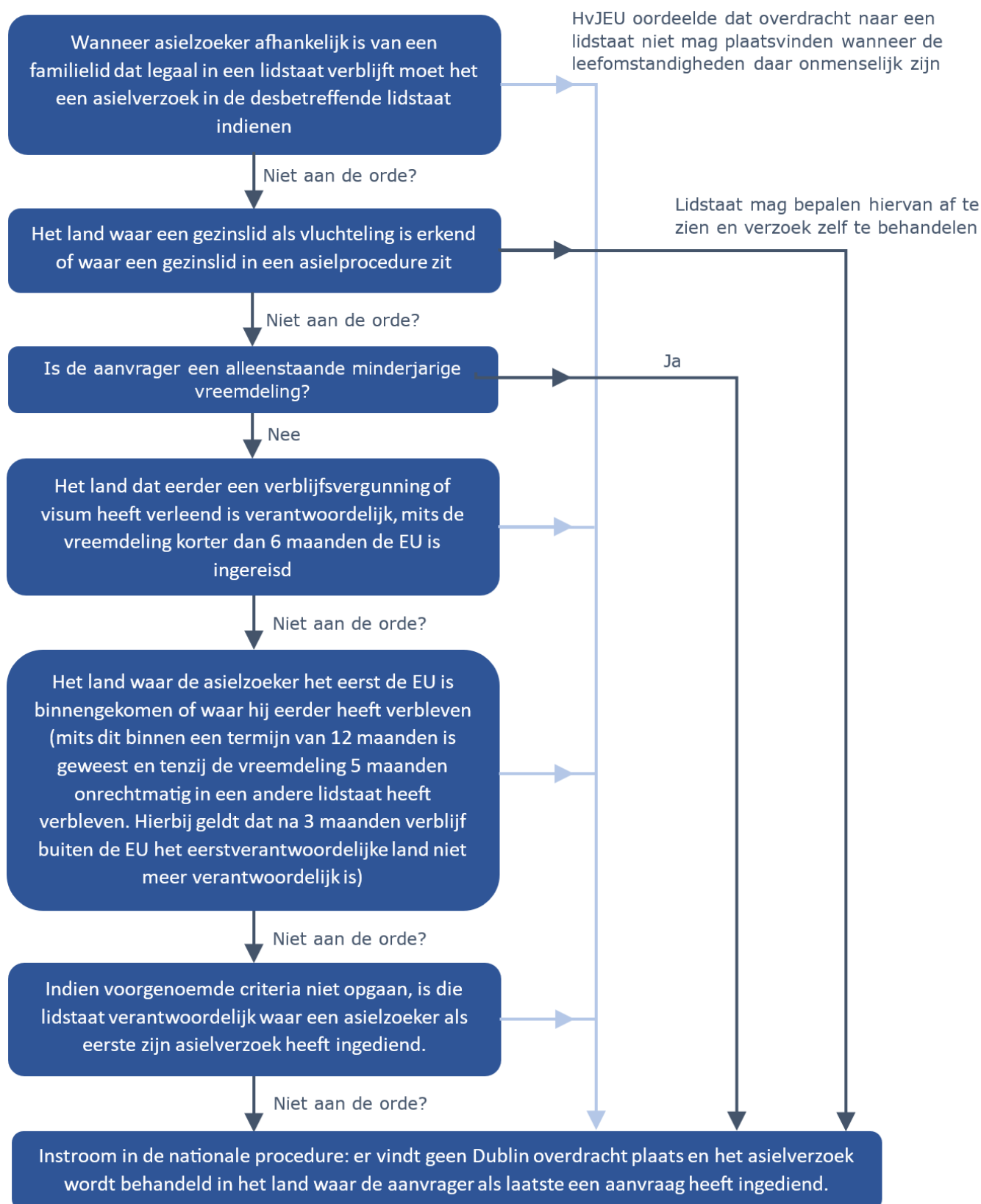
De Dublin III-verordening ziet toe op de criteria en instrumenten die bepalend zijn voor het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat (zie afbeelding 3.1 voor een schematische weergave van de verantwoordelijkheidsbepaling bij overnamezaken op hoofdlijnen).¹⁴ Voor minderjarigen geldt dat het land waar een familielid woont wat voor hem/haar kan zorgen verantwoordelijk is. Voor volwassenen is het land waar een gezinslid internationale bescherming is toegekend of waar een gezinslid in een asielprocedure zit allereerst verantwoordelijk. Anders is het land dat eerder een verblijfsvergunning of visum heeft verleend verantwoordelijk, mits de vreemdeling korter dan 6 maanden is ingereisd in de EU. Mocht dit niet aan de orde zijn, dan is het land verantwoordelijk waar de asielzoeker het eerst de EU is binnengekomen of waar hij eerder heeft verbleven, mits dit binnen een termijn van 12 maanden is geweest en tenzij de vreemdeling 5 maanden onrechtmatig in een andere lidstaat heeft verbleven. Hierbij geldt dat na 3 maanden verblijf buiten de EU het eerstverantwoordelijke land niet meer verantwoordelijk is. Indien voorgenoemde criteria niet opgaan, is die lidstaat verantwoordelijk waar een asielzoeker als eerste zijn asielverzoek heeft ingediend. Ook vreemdelingen die in Nederland geen asiel aanvragen, maar dat eerder in een ander Schengenland wel deden, kunnen aan dat andere land worden overgedragen.

In de Dublin-verordening staan twee uitzonderingen op het bovenstaande. Als een asielzoeker afhankelijk is van een familielid dat legaal verblijft in een lidstaat, is diezelfde lidstaat verantwoordelijk voor diens asielaanvraag. Daarnaast kan een lidstaat besluiten om het asielverzoek toch zelf te behandelen.

¹² Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

¹³ Matera, A.M. (2020). *The steps from Dublin III to Dublin IV*

¹⁴ *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation* | Refworld



Afbeelding 3.1 Schematische weergave vaststelling verantwoordelijke lidstaat bij overnamezaken op hoofdlijnen

Noot. In de afbeelding zijn niet alle uitzonderingsregels weergegeven. In de overnamecriteria geldt eveneens een verplichte volgorde, die niet is aangehouden in deze afbeelding.

Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) en het Europees Hof van de voor de rechten van de Mens (EHRM) leidde tot aanvullende uitzonderingen. Het EHRM oordeelde

in 2011 dat overdracht naar een land niet mag doorgaan als de leefomstandigheden voor asielzoekers daar onmenselijk zijn.¹⁵ Dat gold ten tijde van de uitspraak voor Griekenland. Inmiddels geldt ook voor Hongarije dat er geen overdracht mag plaatsvinden vanwege dreigende schending van artikel 3 EVRM.^{16, 17} Het HvJEU oordeelde daarbij in 2019 dat ook bij onmenselijke leefomstandigheden voor asielzoekers een overdracht niet mogelijk is.¹⁸ Daarnaast oordeelde het HvJEU dat ook vanwege medische redenen kan worden afgezien van overdracht.¹⁹ Tot slot geldt voor Italië²⁰ en Malta²¹ dat er op basis van jurisprudentie geen overdrachtsbesluiten mogen worden genomen vanwege gebreken in de betreffende lidstaat waardoor niet onverkort uitgegaan kan worden van het interstatelijk vertrouwensbeginsel.^{22, 23}

De criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat zijn in algemene termen geformuleerd, waardoor lidstaten ze op verschillende manieren kunnen interpreteren. Dit kan tot moeilijk situaties leiden. Zo is het voor de meeste lidstaten moeilijk om aan de gevraagde bewijslast te voldoen vanwege de uiteenlopende interpretaties van deze criteria. Een voorbeeld hiervan is de interpretatie van artikel 10 van de Dublinverordening, waarbij Nederland heeft aangegeven dat het onvoldoende duidelijkheid biedt over de vraag of een familielid van een aanvrager zich ook daadwerkelijk op het grondgebied van de ontvangende lidstaat moet bevinden.²⁴

3.2 Procedure

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de Dublinprocedure in Nederland is ingericht. Zie afbeelding 3.2 voor een schematische weergave van de procedure. Bij het aantreffen van vreemdelingen die onrechtmatig de EU zijn ingereisd en bij het registreren van een asielverzoek bij binnenkomst in de EU is de betrokken lidstaat verplicht de vingerafdrukken van de asielzoeker in de Eurodac-databank op te nemen. Via de Eurodac-databank kunnen de autoriteiten van EU-lidstaten nagaan of een persoon al geregistreerd is of al een asielverzoek in een andere lidstaat heeft ingediend. Ook op basis van de verklaring van de vreemdeling kan blijken dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

Als op grond van onderzoek tijdens het identificatie en registratie (I&R-)proces blijkt dat een ander land dan Nederland verantwoordelijk is voor een asielverzoek, dan stroomt de vreemdeling de Dublinprocedure in.²⁵ Deze procedure is korter dan de Algemene Asielprocedure (AA). Dit houdt in dat er één gehoor plaatsvindt, nadat het asielverzoek is ingediend en de vreemdeling is geïdentificeerd en geregistreerd. Dit gehoor gaat enkel in op de identiteit, nationaliteit en reisroute van de vreemdeling. De redenen van de asielaanvraag worden niet besproken. Wel wordt de vreemdeling de mogelijkheid gegeven om redenen op te geven waarom Nederland de asielaanvraag zou moeten behandelen en wat deze ervan vindt dat een ander land mogelijk verantwoordelijk is voor diens asielaanvraag. Na dit gehoor kan besloten worden om de vreemdeling over te dragen. Op basis van individuele omstandigheden van de vreemdeling kan besloten worden geen claimverzoek te doen. Ook kan om proceseconomische redenen worden besloten om af te zien van de Dublinprocedure. Daarnaast wordt geen verzoek naar Griekenland en Hongarije verstuurd vanwege schending van artikel 3 EVRM op basis van eerdere jurisprudentie. Ook voor Italië en Malta geldt dat er op basis van jurisprudentie geen overdrachtsbesluiten mogen worden genomen vanwege schending van artikel 3 EVRM.²⁶ Er wordt voor de laatste twee landen wel een claim uitgezet, maar

15 ECLI:EU:C:2011:865

16 Het verbod op foltering, onmenselijke of vernederende behandeling en onmenselijke of vernederende bestraffing.

17 ECLI:NL:RVS:2015:3663

18 ECLI:EU:C:2019:218

19 ECLI:EU:C:2017:127

20 ECLI:NL:RVS:2023:1655; ECLI:NL:RVS:2023:1654

21 ECLI:NL:RVS:2021:2791

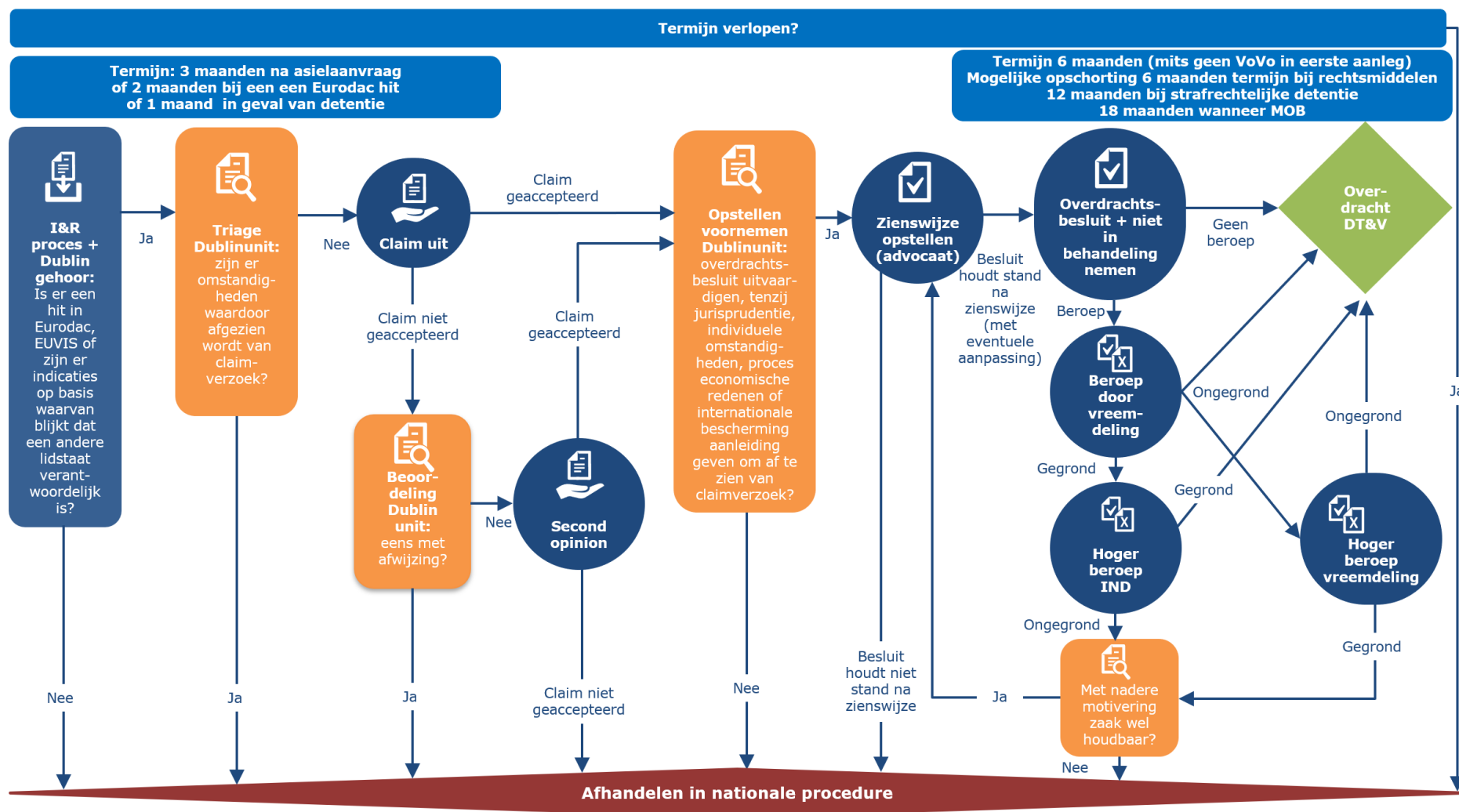
22 Het vertrouwen van lidstaten over en weer dat asielzoekers in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag en andere regelgeving behandeld worden.

23 Voorheen gold dit ook voor claims van alleenstaande niet kwetsbare mannen naar België: ECLI:NL:RVS:2024:896.

24 Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report. (2016).

25 Ook later in de asielprocedure kan op basis van verklaringen of documenten blijken dat een andere lidstaat verantwoordelijk is. De check in Eurodac, controle van documenten en uitvraag van gezinssituatie en reisroute gebeurt echter tijdens het I&R proces, waardoor de meeste zaken direct na identificatie en registratie de Dublinprocedure instromen.

26 Voorheen gold dit ook voor claims van alleenstaande niet kwetsbare mannen naar België.



Afbeelding 3.2 Schematische weergave van de Nederlandse Dublinprocedure

doordat niet beslist kan worden op deze zaken, wordt uiteindelijk de overdrachtstermijn overschreden.²⁷ Tot slot kan blijken dat de vreemdeling al internationale bescherming heeft in een andere lidstaat. In dit geval is de Dublinverordening niet van toepassing en wordt de aanvraag verder behandeld in spoor 2.²⁸

Indien wordt vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek (en er geen redenen zijn om van overdracht af te zien) dient de IND een verzoek tot terugname of overname in bij het andere land. Dit is de zogenaamde Dublinclaim. Ook kan besloten worden eerst verder onderzoek uit te voeren (op grond van artikel 34 van de Dublin III-verordening), bijvoorbeeld om informatie op te halen over eventuele aanvragen van de vreemdeling in de lidstaat, hoe iemand daar geregistreerd is (bijv. leeftijd) en aanwezigheid gezins- en bij minderjarigen ook familieleden. Wanneer een vreemdeling zich meldt bij de IND in Ter Apel ontvangt die eerst een loopbrief waarin staat dat die zich moet melden bij de AVIM (sinds 1 januari 2025 is dat Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA)) voor het I&R proces. Vanaf de afgifte van de loopbrief heeft de IND de geldende termijnen uit de Dublinverordening om een claim in te dienen.²⁹ Door achterstanden in I&R (en daarmee de checks in Eurodac) en het aanmeldgehoor, kan het tegenwoordig zo zijn dat er al een aantal weken verstreken zijn op moment dat de Dublinunit³⁰ van de IND de zaak voor het eerst onder ogen krijgt.

Als de andere lidstaat de claim niet accepteert, kan besloten worden een verzoek tot heroverweging in te dienen bij de desbetreffende lidstaat; de zogenoemde second opinion, waarmee de lidstaat verzocht kan worden om extra onderzoek uit te voeren. Ook kan na een weigering een claim worden uitgezet bij een andere lidstaat, mits de termijnen uit de Dublinverordening dat toelaten. Als de claim uiteindelijk alsnog wordt afgewezen, stroomt (in geval er een asielverzoek is gedaan) de vreemdeling de nationale procedure in. Mocht de desbetreffende lidstaat niet binnen de geldende termijnen reageren op het verzoek, dan wordt uitgegaan van een stilzwijgend toezeggen. De termijn waarop antwoord verwacht kan worden, hangt af van het type verzoek. Echter, kan zonder medewerking van de lidstaat de overdracht nooit daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Als de claim door de andere lidstaat wordt geaccepteerd, wordt het eventuele asielverzoek niet in behandeling genomen en ontvangt de vreemdeling een overdrachtsbesluit. De vreemdeling ontvangt altijd eerst een voornemen waarop nog gereageerd kan worden. Op basis van persoonlijke omstandigheden die naar voren worden gebracht tijdens de zienswijze kan besloten worden de asielaanvraag toch te behandelen in de nationale procedure. De vreemdeling kan tegen de uiteindelijke beslissing in beroep gaan bij een Nederlandse rechter. Als de rechter oordeelt dat het beroep van de vreemdeling gegrond is, kan nog wel beoordeeld worden of er nog een mogelijkheid is om met een nadere motivering de zaak alsnog als Dublinzaak af te doen. Ook is het mogelijk dat de IND in hoger beroep gaat.

Na ontvangst van het claimakkoord hebben de lidstaten 6 maanden (en uiterlijk 18 maanden als de persoon buiten beeld raakt of 12 maanden wanneer de persoon in strafrechtelijke detentie zit) om de overdracht uit te voeren. Na die termijn gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Als hangende een beroep tegen het overdrachtsbesluit een voorlopige voorziening wordt toegewezen, dan wordt de termijn voor overdracht opgeschort tot na de uitspraak.³¹ Echter wordt het verzoek voor de voorlopige voorziening vaak gelijktijdig met de beroepszaak beoordeeld, waardoor opschorting in de Nederlandse praktijk weinig voorkomt. De DTenV is verantwoordelijk

27 Er wordt nog wel nog wel geclaimd om de andere lidstaat ervan op de hoogte te brengen dat Nederland hen verantwoordelijk achten. Voor Italië geldt wel dat een lage prioriteit wordt gegeven aan het uitzetten van de claims, wat betekent dat hierop minimale capaciteit wordt ingezet.

28 De asielaanvraag wordt in Nederland afgedaan volgens een bepaald spoor. De Dublinprocedure valt onder spoor 1. Spoor 2 is voor aanvragers die afkomstig zijn uit een land dat is aangewezen als een veilig land van herkomst of als die legaal verblijf heeft in een ander Europees land. In spoor 4 worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard asielprocedure gevolgd. Spoor 4 is het meest toegepaste spoor. Elk spoor kent een wettelijk vastgelegde procedure met verplichte stappen en termijnen.

29 Dit bleek uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 september 2023 met zaaknr 202302386/2/V2, ECLI:NL:RVS:2023:3569. Voor deze uitspraak er was werd aangenomen dat de termijn ging lopen vanaf het moment waarop een asielaanvraag via het 'M35-H formulier' door de asielzoeker wordt ingediend na afloop van het I&R proces.

30 Binnen de IND doet de Dublinunit de zaken in de Dublinprocedure af.

31 ECLI:NL:RVS:2023:4198

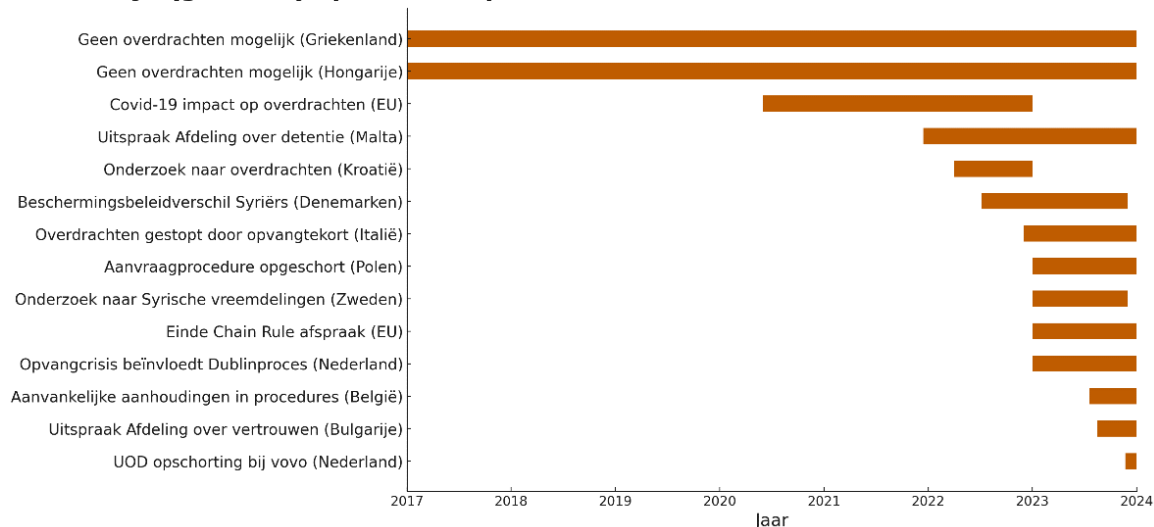
voor de feitelijke overdracht van de vreemdeling aan het land dat verantwoordelijk is voor de vreemdeling. In verband met deze overdracht is vaak een speciaal Dublin-laissez-passer (vervangend reisdocument) nodig.

De vreemdeling kan in elk van deze fases van de procedure buiten beeld raken (ook wel MOB: met onbekende bestemming vertrokken). De kans daarop is groter naarmate de procedure langer duurt. Dit heeft tot gevolg dat de overdrachtstermijn wordt verlengd tot maximaal 18 maanden. Wanneer de overdracht niet binnen deze termijn wordt gerealiseerd, wordt Nederland in beginsel alsnog verantwoordelijk voor de asielaanvraag van de vreemdeling.

3.3 Overzicht van de belangrijkste jurisprudentie en andere ontwikkelingen

Een overzicht van de belangrijkste jurisprudentie en andere ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de Dublinprocedure in Nederland is opgenomen in Bijlage 1. Afbeelding 3.3 bevat een tijdlijn met de belangrijkste jurisprudentie en andere ontwikkelingen uit deze bijlage. De belangrijkste jurisprudentie met invloed op de Dublinprocedure stelt dat overdrachten naar Griekenland en Italië niet meer kunnen plaatsvinden. Beide landen liggen aan de buitengrens van de Europese Unie en zijn voor veel asielzoekers het eerste land van binnenkomst. Overdrachten naar deze landen worden door de rechter niet toegestaan, omdat de opvangomstandigheden daar als ondermaats worden beschouwd. Asielzoekers lopen het risico op een gebrek aan basisvoorzieningen, wat in strijd is met mensenrechten. Uitspraken van de Raad van State bevestigen dit. Daarnaast accepteert Italië sinds december 2022 tot op heden wel claims, maar werkt het land niet meer mee aan overdrachten vanwege een tekort aan opvangcapaciteit. Ook de coronapandemie bemoeilijkte overdrachten naar veel lidstaten. Verschillende lidstaten stelden in deze periode een negatieve coronatest verplicht bij inreizen. Een weigering om medewerking te verlenen aan deze test zorgde ervoor dat er niet gereisd en dus ook niet overgedragen kon worden.

Afbeelding 3.3 Tijdlijn belangrijkste jurisprudentie en andere ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) op de Dublinprocedure in Nederland



Bron: Overzicht jurisprudentie en context uit bijlage 1; afbeelding gemaakt in ChatGPT.

4 Dublinprocedure in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt de werking van de Dublinprocedure in de praktijk besproken op basis van een literatuurstudie. Uit de literatuurstudie komen diverse knelpunten naar voren en op de belangrijkste worden in dit hoofdstuk nader ingegaan. De knelpunten die aan bod komen zijn een gebrek aan wederzijds vertrouwen en solidariteit (paragraaf 4.1), het voortbestaan van secundaire reisbewegingen (paragraaf 4.2), en knelpunten in de procedure en bij overdracht (paragraaf 4.3). Vervolgens wordt vooruitgekeken naar de in 2026 te implementeren AMBV (paragraaf 4.4) en in hoeverre deze nieuwe verordening de knelpunten naar verwachting zal verhelpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies over het beeld dat uit de literatuur naar voren komt over de knelpunten in de Dublinprocedure. Door zicht te krijgen op de knelpunten binnen de Dublin III-verordening beoogt deze literatuurstudie om inzichten te bieden in de obstakels voor effectiviteit. Dit levert ook aandachtspunten op voor de implementatie van de AMBV.

De Dublin III-verordening vormt een essentieel aspect van het Europese asielsysteem. Uit de literatuurstudie blijken tekortkomingen op het gebied van de effectiviteit van het aanwijzen van een verantwoordelijke lidstaat.³² De piek van het aantal vluchtelingen in 2015 en 2016 heeft het gebrek aan doeltreffendheid van het Dublinsysteem om dergelijke situaties het hoofd te bieden blootgelegd. Als gevolg heeft het Europees Parlement geconcludeerd dat er “structurele tekortkomingen” en “talrijke lacunes bij de tenuitvoerlegging” bestaan. Bovendien heeft het Europees Parlement gesteld dat het Dublinsysteem is mislukt.³³ De hieruit volgende roep om verandering heeft uiteindelijk geleid tot de Asiel- en Migratiebeheer Verordening (AMBV) van de EU zoals deze per juli 2026 in werking zal treden.

4.1 Suboptimale werking mechanisme wederzijds vertrouwen en solidariteit

Het eerste knelpunt dat uit de literatuur naar voren komt is de suboptimale werking van het mechanisme van wederzijds vertrouwen en solidariteit. Een gezonde balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid vormt het fundament van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS). Het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen lidstaten, zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van dit systeem.³⁴ Dit vertrouwen is gebaseerd op de veronderstelling dat alle lidstaten voldoen aan de EU-wetgeving (afgezien van bijzondere situaties). Dit lijkt een logisch principe binnen een onderwerp waar beleid binnen de EU is geharmoniseerd en dus een universele standaard verwacht zou mogen worden. Echter, verschillen tussen lidstaten blijken te leiden tot een situatie waarin het wederzijds vertrouwen op gespannen voet komt te staan.³⁵ Aangezien niet elke lidstaat voldoet aan EU-wetgeving als het gaat om bijvoorbeeld opvang en procedures, wordt het in die gevallen moeilijker of onmogelijk om in het kader van Dublin mensen over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Zo komt het voor dat rechtbanken overdrachten blokkeren, omdat bepaalde rechten in het geding komen. Een overdracht naar een land met slechte opvangvoorzieningen kan bijvoorbeeld in strijd zijn met het verbod op onmenselijke behandeling (art 3 EVRM). Hiermee komt het principe van wederzijds vertrouwen onder druk te staan.³⁶

Daarnaast is een van de voornaamste problemen van het Dublinsysteem dat dit, in praktijk, geen efficiënt raamwerk biedt voor de verdeling van lasten onder de deelnemende lidstaten. Hierdoor moeten met name landen aan de buitengrenzen van de EU omgaan met een disproportioneel aantal vluchtelingen en asielzoekers.³⁷ Zo werd tussen 2008 en 2017 negentig procent van de asielzoekers opgevangen door slechts een derde van de lidstaten. Duitsland en Frankrijk ontvingen de meeste asielzoekers, gevolgd door landen die de Europese buitengrens vormen. De voornaamste landen aan de buitengrens die veel asielzoekers opvangen zijn Griekenland, Italië en Spanje, maar ook kleinere grenslanden zoals Cyprus en Malta vangen veel asielzoekers op in

32 Dragan, A. (2020). Dublin III and beyond: Beyond burden-sharing and human rights protection

33 Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

34 Thym, D. (2022). *Secondary movements, improving compliance and building trust among the Member States*

35 Dragan, A. (2020). Dublin III and beyond: Beyond burden-sharing and human rights protection

36 AIDA. (2022). *Dublin update 2022*

37 Dragan, A. (2020). Dublin III and beyond: Beyond burden-sharing and human rights protection

verhouding tot hun bevolkingsaantal ontvingen.³⁸ Als logisch gevolg vraagt een deel van de lidstaten om een meer geïntegreerd asielsysteem dat de lasten eerlijker verdeelt. Andere landen staan er daarentegen op dat zij het recht behouden om hier als land zelf over te besluiten.³⁹ Dit heeft de Europese Commissie doen erkennen dat het Dublinsysteem door opzet of gebrekkige tenuitvoerlegging leidt tot onevenredig veel verantwoordelijkheid bij bepaalde lidstaten, waarmee zij de spanning op het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten erkent.⁴⁰

4.2 Voortbestaan secundaire bewegingen

Een tweede knelpunt voor de effectiviteit van de Dublinprocedure is het voortbestaan van zogenaamde secundaire reisbewegingen (doorreizen). Dit betreft een verplaatsing van personen van de lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek naar een andere staat. Dit zou de werking van het Dublinsysteem verstoren aangezien het proces van aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat bemoeilijkt wordt.⁴¹

Veiligheid is de belangrijkste reden waarin asielmigranten het land van herkomst ontvluchten.⁴² In welke lidstaat ze vervolgens terecht komen hangt van veel verschillende factoren af. Een van de politieke doelen van het Dublinsysteem is secundaire bewegingen te verminderen, maar tot nu toe lijkt de EU hier niet in geslaagd te zijn.⁴³ Een deel van de aanvragers zoekt asiel in een ander land dan waar zij voor het eerst de EU binnentreden. Dit is grotendeels te verklaren doordat de verantwoordelijke lidstaat niet altijd voldoet aan de persoonlijke voorkeuren van de aanvrager. Een belangrijke reden hiervoor is de aanwezigheid van familie of vrienden in een andere lidstaat.⁴⁴ Ook verschillen tussen lidstaten, wat betreft de kans op inwilliging⁴⁵, procedures, opvangomstandigheden, sociale rechten en de kans om werk te vinden, maken het dat asielzoekers voorkeur hebben om asiel aan te vragen in bepaalde landen.⁴⁶ Dit zal mensen er dan ook toe aan kunnen zetten om zich naar het land van voorkeur te begeven en onderweg administratief onder de radar te blijven, zodat zij in een andere lidstaat asiel kunnen aanvragen.⁴⁷ De meeste secundaire bewegingen vinden dan traditioneel ook plaats voordat er een eerste administratieve beslissing in het aankomstland is geweest.⁴⁸

Het gebrek aan het handhaven van eenduidige standaarden en voorwaarden voor alle lidstaten met betrekking tot bescherming van de rechten van aanvragers, is een van de redenen waardoor de EU er nog niet in geslaagd is om secundaire bewegingen te verminderen of te voorkomen.⁴⁹ Daarnaast heerst er binnen de EU ook een narratief dat zuidelijke lidstaten verweten wordt een niet goed functionerend asielsysteem te runnen om doorreizen te stimuleren, terwijl noordelijke lidstaten een gebrek aan passende solidariteit zou worden verweten. Hiermee draagt het ontbreken van een werkend mechanisme om secundaire bewegingen te voorkomen bij aan een afbrokkelend wederzijds vertrouwen tussen lidstaten.⁵⁰ Om secundaire bewegingen te verminderen of te voorkomen, zouden alle lidstaten daarom dezelfde voorwaarden en standaarden moeten bieden die in de bescherming van de rechten van aanvragers voorzien.⁵¹

4.3 Knelpunten in de procedure en bij overdracht

Het derde knelpunt dat uit de literatuur naar voren komt gaat over het verloop van de Dublinprocedure en overdrachten. De Dublinprocedure brengt een administratief parcours met zich mee dat een asielzoeker dient te doorlopen. Het betreft een ingewikkeld proces waarvoor de lidstaten te weinig middelen hebben om aan het gestegen aantal asielverzoeken te voldoen. Als

38 Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

39 Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Why Dublin "doesn't work"*. Notes internationales CIDOB

40 Europese Commissie. (2016a). *TOWARDS A REFORM OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ENHANCING LEGAL AVENUES TO EUROPE*. EUR-Lex - 52016DC0197

41 Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

42 Verwey-Jonker Instituut (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland*.

43 Matera, A.M. (2020). *The steps from Dublin III to Dublin IV*

44 Verwey-Jonker Instituut (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland*.

45 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.

46 Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Why Dublin "doesn't work"*. Notes internationales CIDOB

47 Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

48 Thym, D. (2022). *Secondary movements, improving compliance and building trust among the Member States*

49 Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Why Dublin "doesn't work"*. Notes internationales CIDOB

50 Thym, D. (2022). *Secondary movements, improving compliance and building trust among the Member States*

51 Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Why Dublin "doesn't work"*. Notes internationales CIDOB

gevolg leidt dit tot congestie en langere behandeltermijnen.⁵² Mede hierdoor slagen lidstaten binnen het Dublinsysteem er niet in om snel de verantwoordelijke lidstaat te identificeren. Dit resulteert in situaties waarbij veelal niet overgedragen wordt en de aanvrager uiteindelijk pas laat in de (nationale) procedure kan worden opgenomen, wat vertraging oplevert. Hiermee wordt het doel van de Dublinprocedure gemist om snel en efficiënt toegang te verzekeren voor aanvragers.⁵³

Naast de aanzienlijke administratieve, personele en financiële lasten die het Dublinsysteem met zich meebrengt, lijkt het er niet in te slagen om op grote schaal overdrachten naar de verantwoordelijke lidstaten te realiseren. Europees vergelijkend onderzoeken wijst namelijk uit dat de grote meerderheid van Dublinverzoeken resulteert namelijk niet in een overdracht. Zo heeft in 2023 slechts 9% van de overdrachtsverzoeken in de Europese Unie daadwerkelijk geleid tot een overdracht. Voor landen met veel uitgaande overdrachtsverzoeken zoals Duitsland en Frankrijk ligt dit percentage lager (respectievelijk 7% en 5% in 2023). Het Nederlandse overdrachtspercentage ligt boven het Europese gemiddelde. In 2023 heeft 17% van de Nederlandse overdrachtsverzoeken tot een overdracht geleid.⁵⁴ Dit percentage wijkt af van de cijfers die in het rapport berekend zijn, omdat de berekeningsmethode verschilt.

De redenen van de lage overdrachtspercentages, en daarmee effectiviteit van de Dublin III-verordening, zijn legio en uiteenlopend. Naast de eerdergenoemde redenen die gelinkt kunnen worden aan de effectiviteit van het Dublinsysteem (zoals nationale verschillen tussen lidstaten), zijn er meerdere redenen te noemen waarin zowel de aanvragers als de lidstaten een rol spelen. Zo is het niet ongebruikelijk dat een EU-lidstaat niet meewerkt aan het realiseren van een overdracht. Er kan bijvoorbeeld bewijs missen, maar in praktijk gebeurt het ook met regelmaat dat de ontvangende lidstaat niet reageert op het verzoek.⁵⁵ Daarnaast kan de asielaanvrager ook het proces vertragen. Naast het niet meewerken aan een overdracht wat tot vertraging kan leiden, wordt tegen Dublinbesluiten vaak beroep aangetekend. Het percentage besluiten waartegen aanvragers in beroep gaan, kan oplopen tot 80% in sommige lidstaten. Hoewel beroep een fundamenteel recht is, wordt dit in sommige gevallen gebruikt om in een bepaalde lidstaat te kunnen blijven. Ook wijzen nationale autoriteiten op andere praktische belemmeringen zoals voorwaarden van luchtvaartmaatschappijen om een overdracht mogelijk te maken.⁵⁶

4.4 Toekomstbeeld

Inspeland op de eerdergenoemde knelpunten in de situatie onder de Dublin-III verordening, heeft de EU noodzaak gezien om deze te vervangen door de nieuwe Asiel- en Migratiebeheer Verordening (AMBV). Gelijk aan de Dublinverordening zal de AMBV de regels uiteenzetten als het gaat om het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Daarnaast heeft de nieuwe verordening als doel te komen tot een eerlijker systeem om verantwoordelijkheden onder lidstaten te delen en waarin secundaire bewegingen beter voorkomen kunnen worden.

In de kern kan de AMBV worden gezien als een vervolg op het Dublinsysteem. Hoewel berustend op dezelfde principes als het Dublinsysteem, zijn er wel degelijk veranderingen die inspelen op de eerdergenoemde kritieken. Zo zou de AMBV een stap in de goede richting kunnen zijn als het gaat om een balans te brengen in de solidariteit en verantwoordelijkheid tussen lidstaten. Een belangrijk onderdeel hiervan is de inwerkingtreding van een nieuw solidariteitsmechanisme, waarmee solidariteit een nieuw verplicht karakter krijgt en tegelijk flexibiliteit in de keuze van een bijdrage wordt vergroot. Dit mechanisme beschrijft drie vormen van solidariteit: 1) Relocatie: herplaatsing van asielzoekers of personen met recht op internationale bescherming; 2) het leveren van een financiële bijdrage. Deze bijdrage dient op de eerste plaats gericht te zijn op projecten op het gebied van migratie, opvang, asiel, re-integratie voor terugkeer, grensbeheer en operationele steun aan de opvang van deze personen in een derde land, of; 3) een alternatief instrument van solidariteit (bijvoorbeeld in de vorm van capaciteitsopbouw of plaatsing van personeel). Voor de eerste twee vormen zijn ook harde ondergrenzen opgenomen, namelijk relocatie van 30.000

52 Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

53 UNHCR. (2017). *Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation*

54 AIDA. (2023). *Dublin update 2023*

55 Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Why Dublin "doesn't work"*. Notes internacionales CIDOB

56 Europees Parlement. (2020). *Verslag over de tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening*. A9-0245/2020

personen en een financiële bijdrage van 600 miljoen euro verdeeld over en door alle lidstaten die doorgaans niet het eerste land van aankomst in de EU zijn. Om de werking van dit mechanisme te coördineren, wordt een EU-solidariteitscoördinator aangesteld. Door meer te kijken naar de voorkeuren van asielzoekers zouden tevens secundaire bewegingen en overdrachten deels voorkomen kunnen worden, wat kan bijdragen aan een efficiënter Europees asielstelsel.

Aan de andere kant klinkt ook kritiek dat belangrijke onderdelen ontbreken in de AMBV. Zo worden zorgen geuit over de praktische implementatie en het waarborgen van de rechten van migranten en asielzoekers⁵⁷. Ook vrezen verschillende critici dat het mechanisme van financiële solidariteit in de praktijk zal betekenen dat lidstaten hun verantwoordelijkheden om asielmigranten op te nemen afkopen.⁵⁸

4.5 Conclusies

Binnen de literatuur heerst consensus dat de Dublinprocedure niet efficiënt en effectief is. Het Dublinsysteem mist een gezonde balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid, wat er onder andere aan bijgedragen heeft dat het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten onder druk staat. Ook is het Dublinsysteem er beperkt in geslaagd om secundaire bewegingen binnen de EU te voorkomen of verminderen en blijkt de efficiëntie en effectiviteit tegen te vallen wanneer het gaat om het realiseren van overdrachten. Met de komst van de AMBV onderstreept de EU deze knelpunten en tracht het een nieuwe stap te zetten richting een eerlijker, efficiënter en effectiever Europees asielsysteem. Hoewel de AMBV gebaseerd is op dezelfde principes als het Dublinsysteem, bevat het wel aanpassingen die moeten inspelen op de kritieken op zijn voorganger. Hoe deze aanpassingen in de praktijk uitpakken, zal de tijd moeten uitwijzen.

57 Karageorgiou, E. (2020). *The New Pact on Migration and Asylum: why Pragmatism Cannot Engender Solidarity*. Nordic Journal of European Law

58 Zoals Europarlementariër Tineke Strik en de voorzitter van Vluchtelingenwerk Nederland: <https://nos.nl/artikel/2502256-uiteenlopende-reacties-op-migratiepact-eu-van-grote-stap-tot-dieptepunt>

5 Cijfermatige bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van een analyse van de registratiedata van de IND en DTenV. De beschikbare data over Dublinprocedures zijn niet altijd eenduidig, noch eenvoudig te verkrijgen. Het is dan ook van belang om de datalimitaties zoals beschreven in paragraaf 2.2 in acht te nemen bij het interpreteren van de resultaten. Ook is het belangrijk om in acht te nemen dat de indicator voor het totale aantal Dublinclaim-uit zaken in dit hoofdstuk is geoperationaliseerd als *het aantal claims dat is opgevoerd door de IND*. Er is niet gecontroleerd of de claims ook daadwerkelijk verzonden zijn. Griekenland is uitgesloten van analyse, omdat voor dit land alleen omwille van de administratie claims zijn opgevoerd, maar deze nooit daadwerkelijk zijn verstuurd. Ook claims die op het peilmoment nog niet zijn afgesloten zijn uitgesloten van analyse, omdat nog onbekend is of deze leiden tot overdrachten.

Er wordt in de figuren in dit hoofdstuk uitgegaan van de IND-data voor de operationalisering van het effectueringspercentage. Waar relevant wordt verwezen naar de aanvullende analyse op basis van de DTenV-data, die in bijlage 2.2 te vinden is. Eerst worden de belangrijkste beschrijvende data gegeven over de effectiviteit van de Dublinprocedure (paragraaf 5.1). Dan komen verklaringen aan bod waarom het in een deel van de zaken niet lukt om de Dublinoverdracht te effectueren, terwijl dat bij een ander deel wel lukt (paragraaf 5.2). Tenslotte besteden we aandacht aan de doorlooptijden van de Dublinclaims (paragraaf 5.3). In bijlage 2.1 zijn nog enkele aanvullende figuren opgenomen.

5.1 Effectiviteit van Dublinclaim-uit

In deze beschrijvende paragraaf gaan we in op de effectiviteit van Dublinclaim-uit, ofwel de claims die Nederland heeft opgevoerd. De effectiviteit van de procedure van 2017 tot en met 2023 is gemeten aan de hand van de twee elementen zoals beschreven in paragraaf 1.2:

- in hoeverre **gaan andere lidstaten akkoord met een Dublinverzoek**;
- in hoeverre lukt het vervolgens om ook **daadwerkelijk een overdracht** te laten plaatsvinden.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan alleenstaande minderjarigen in de Dublinprocedure, verschillen tussen lidstaten en de inzet van rechtsmiddelen.

5.1.1 Akkoord op Dublinclaims en effectuering overdrachten

In totaal zijn er **tussen 2017 en 2023 ruim 62.500 Dublinclaim-uit zaken** opgevoerd door de IND. Van deze zaken, waarvan de IND op enig moment dacht dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielaanvraag, zijn:

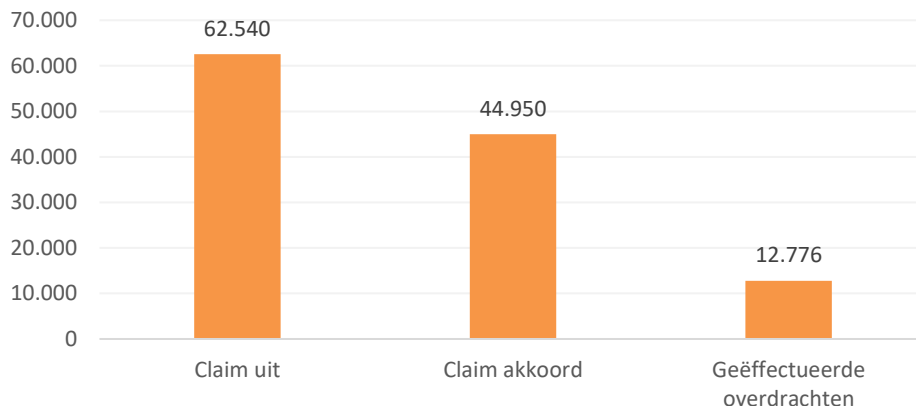
- **Bij de IND ruim 12.750 overdrachten bekend (20%)** (zie figuur 5.1);
- **Bij de DTenV bijna 9.500 overdrachten bekend (15%)** (zie figuur B2.2.1 in bijlage 2.2).

Bovenstaande laat zien dat veel opgevoerde claimzaken uiteindelijk niet tot een overdracht leiden. Hierbij zijn twee stappen te onderscheiden: 1) Van de 62.500 opgevoerde claimzaken is op bijna 45.000 van de claims een akkoord van de andere lidstaat is verkregen. Dit komt neer op een **akkoord op bijna driekwart (72%) van de claims**. Van die 45.000 geaccordeerde claims is bij de IND **voor 28 procent een daadwerkelijke overdracht bekend** (ruim 12.750 zaken). **Bij de DTenV is dit 21%** (bijna 9.500). In de meeste gevallen waar de Dublinprocedure uiteindelijk niet effectief was, kwam dus wel een akkoord op de claim, maar vond daarna geen overdracht plaats.

Dat bij de IND meer overdrachten bekend zijn dan bij de DTenV, komt hoofdzakelijk door zogenoemde 'zelf-melders'. Zelf-melders zijn personen die op eigen initiatief vertrekken uit Nederland en zich melden bij het Dublinland. Een deel van deze groep (67% van het verschil tussen de IND- en DTenV-registraties) meldt zich bij het Dublinland voordat de IND het dossier heeft overgedragen aan de DTenV, dus deze groep komt niet voor in de DTenV registraties. Een ander deel van deze groep (39%) is in de DTenV-registraties gelabeld als 'Zelfstandig vertrek zonder toezicht'. Hier is de melding van de andere lidstaat over de aankomst van de aanvrager aldaar niet teruggekoppeld aan de DTenV en/of niet verwerkt in de DTenV-registraties. Als we deze groepen optellen bij het aantal geëffectueerde zaken volgens de DTenV, komt het

effectueringspercentage tussen de IND en de DTenV voor 98 procent overeen. Uit deze bevindingen maken we op dat de IND een volledig beeld heeft van de geëffectueerde overdrachten. Daarom wordt in de rest van dit hoofdstuk het effectueringspercentage van de IND als uitgangspunt genomen.

Figuur 5.1 Aantal opgevoerde claimzaken, claims met een akkoord en geëffectueerde overdrachten volgens de IND (2017 t/m 2023; N=62.540)



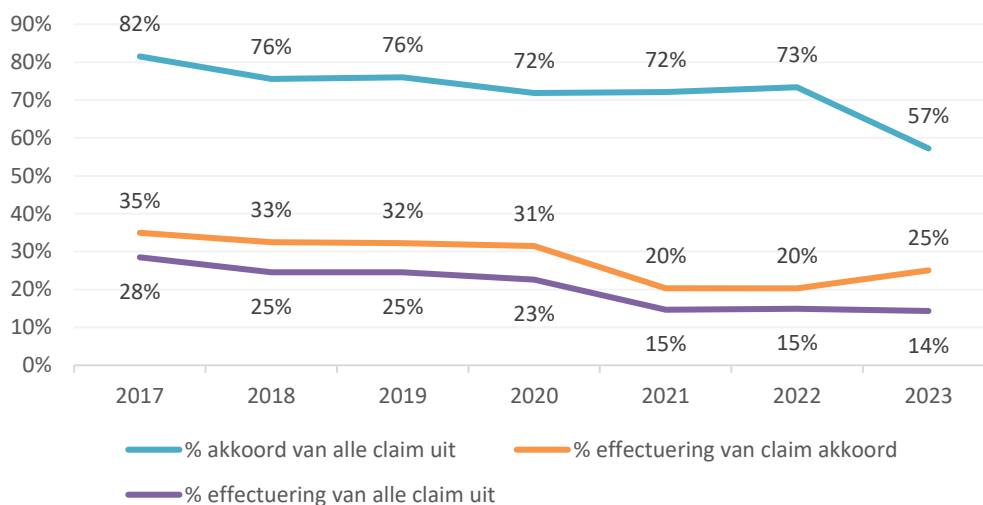
Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

Er is overigens nog een nuancering te maken ten aanzien van de effectiviteit. Bij een deel van de zaken is het namelijk zo dat in het antwoord van de andere lidstaat goede gronden worden aangedragen waarom die lidstaat niet meer verantwoordelijk is, of waarom de IND onterecht geclaimd heeft. De IND berust dan in het niet akkoord gaan met de claim door de andere lidstaat. In die gevallen kunnen we niet stellen dat de Dublinverordening niet effectief is geweest, maar is juist het doel behaald. Er is namelijk tot een gezamenlijke overeenstemming gekomen over wie verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Welk percentage dit betreft is onbekend.

Het aantal Dublinclaims fluctueert sterk over de tijd (zie figuur B2.1.1 in bijlage 2.1). Het aantal claims nam sterk toe tussen 2017 en 2019, om vervolgens een sterke daling tussen 2019 en 2020 te maken. Daarna neemt het gestaag toe waarbij in 2023 het niveau van 2019 weer wordt behaald. Dat het aantal Dublinclaims na 2019 aanzienlijk afneemt, heeft vermoedelijk te maken met de coronapandemie, waardoor overdrachtsprocedures van 2020 tot begin/medio 2022 slechts beperkt doorgang konden vinden.

Tussen 2017 en 2023 is het jaarlijks **percentage geëffectueerde overdrachten** ten opzichte van alle claim uit zaken **gedaald** (zie figuur 5.2).⁵⁹ Dit kwam door een daling in het aandeel zaken waar de lidstaat akkoord ging en een daling in het daadwerkelijk effectueren van overdrachten na een akkoord. De afname van het aantal akkoorden en geëffectueerde aanvragen heeft vermoedelijk te maken met de opeenstapeling van jurisprudentie die overdrachten tegenhield. De sterke afname van claims met een akkoord tussen 2022 en 2023 komt vermoedelijk doordat er op het peilmoment nog claims openstonden. Juist bij deze openstaande claims is waarschijnlijk een overdrachtstraject opgestart naar aanleiding van een claim akkoord. Hierdoor kan het claim akkoord percentage op een later peilmoment hoger liggen. In 2021 en 2022 is in het bijzonder een dip te zien in het percentage overdrachten van geaccordeerde claims, vanwege de beperkingen die golden wegens de coronapandemie. Zie bijlage 1 voor een verdere toelichting. De DTenV-data vertonen een vergelijkbare trend, zie figuur B2.2.1 (bijlage 2.2).

⁵⁹ De sterke daling tussen 2022 en 2023 heeft er vermoedelijk mee te maken dat er op een deel van de claims uit het laatste jaar nog geen antwoord was op het meetmoment in 2024. Op een later meetmoment zou het percentage claims met een akkoord naar verwachting hoger zijn.

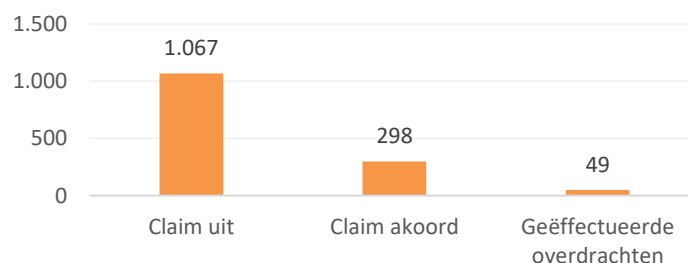
Figuur 5.2 Percentage claim akkoord en percentage geëffectueerde overdrachten (van claim akkoord en van alle claim uit) volgens de IND, naar jaar (2017 t/m 2023; N=62.540)

Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

5.1.2 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de Dublinprocedure

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV)^{60,61} worden in de regel niet geclaimd, tenzij familieleden legaal verblijven in een andere lidstaat en de hereniging met de familie in het belang van het kind wordt geacht. Indien er meerdere familieleden in verschillende lidstaten zijn, wordt beoordeeld in welke lidstaat het belang van het kind het best gerealiseerd kan worden.⁶²

In de periode van 2017 tot en met 2023 gaat het om een relatief klein aantal AMVs die worden geclaimd (zie figuur 5.3). Van de geclaimde AMVs worden de claims in 28% van de gevallen akkoord bevonden. Dat is weinig in vergelijking met alle opgevoerde claim-uit verzoeken, die voor 72 procent akkoord werden bevonden. Ook het aandeel geëffectueerde overdrachten ligt lager. Van de claims met een akkoord is 16% geëffectueerd (tegenover 28% bij alle claims). In totaal betekent dit dat slechts 5% van de uitgezette claims voor AMVs daadwerkelijk tot een overdracht heeft geleid (tegenover 20% bij alle claims). Dat het minder goed lukt om de aanvragen van AMVs over te dragen aan een andere lidstaat, heeft er mee te maken dat deze zaken vaak complex zijn. Aan het overdragen van een AMV zitten bepaalde voorwaarden en lidstaten kunnen verschillende interpretaties hebben van die voorwaarden, waardoor het moeilijk is om hieraan te voldoen (zie paragraaf 3.1). Daarnaast gaat de rechtbank relatief vaak niet akkoord met de overdracht van een AMV, veelal omdat een overdracht strijdig met het belang van het kind wordt geacht.

Figuur 5.3 Aantal claims, claims met een akkoord en geëffectueerde overdrachten van AMVs volgens de IND (2017 t/m 2023; N=1.607)

Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

60 In deze analyse is niet gecontroleerd of aanvrager die ten tijde van het indienen van de asielaanvraag een AMV was, nog steeds minderjarig was ten tijde van de Dublin overdracht. Mocht deze persoon ondertussen volwassen zijn geworden, dan zou echter nog steeds geclaimd worden.

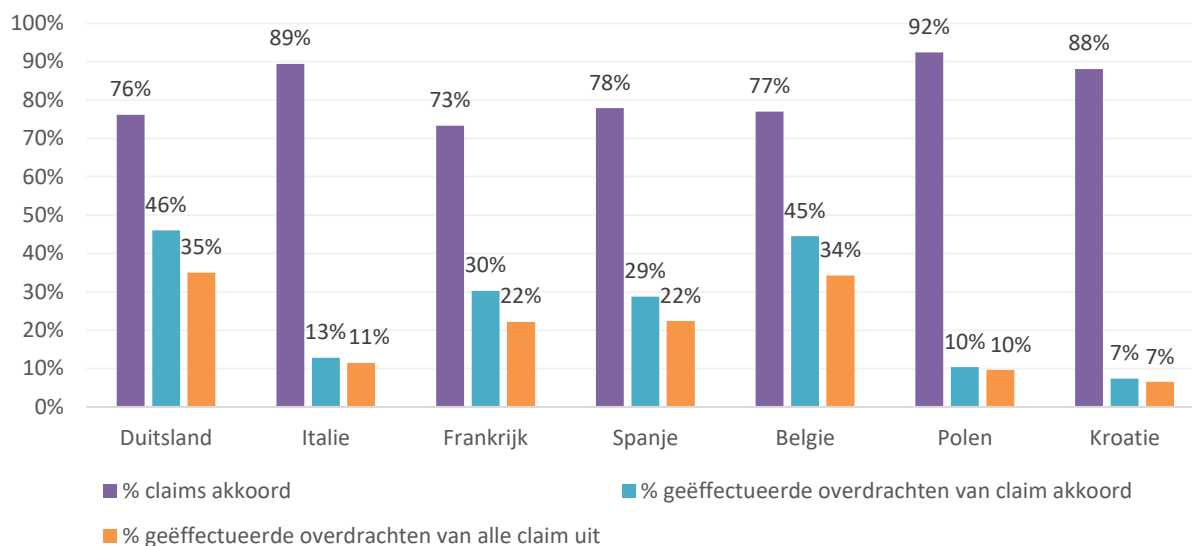
61 In de Dublinverordening wordt gesproken over niet-begeleide minderjarige. Dat komt overeen met wat in de Nederlandse context bekendstaat als een alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV). Omdat die term in Nederland gebruikelijker is, wordt in deze tekst de term AMV gebruikt.

62 [Stuck in Greece? Unaccompanied Minors' Stratified Access to Family Reunification on the Way to Other EU Member States - Maastricht University](#)

5.1.3 Verschillen tussen lidstaten

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen het aantal claims en de mate van accordering en effectuering tussen de lidstaten (zie figuur 5.4). Voor deze landenvergelijking lichten we de buurlanden van Nederland uit, aangevuld met enkele andere landen waarop veel geclaimd wordt (Italië, Frankrijk) en landen waar experts in de klankbordgroep in het bijzonder in geïnteresseerd zijn wegens recente ontwikkelingen (Polen, Kroatië).

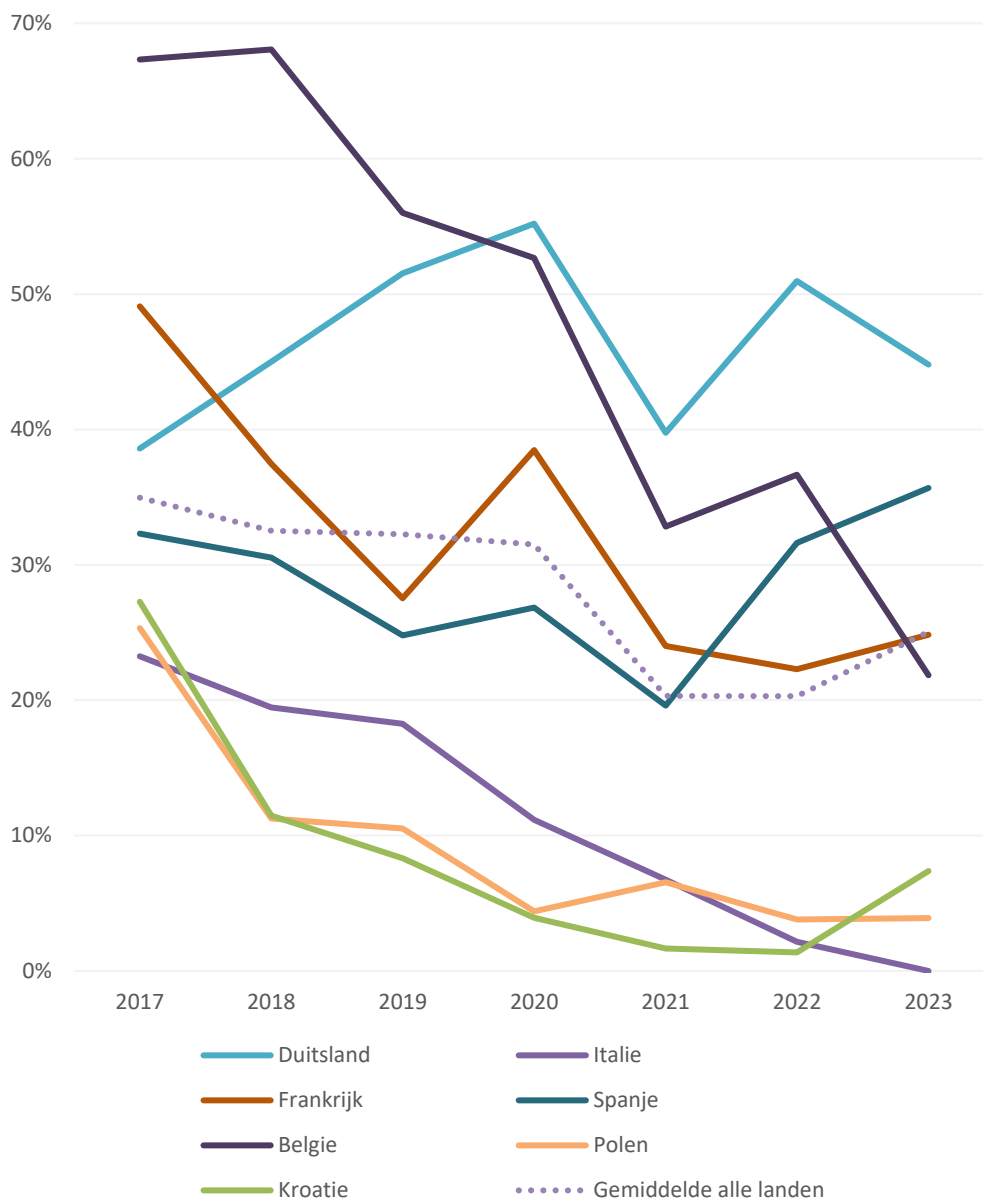
Figuur 5.4 Percentage claims met een akkoord, effectuering van claim akkoord en effectuering van alle claim uit, naar lidstaat (2017 t/m 2023; N=45.238)



Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

Er wordt het **meest geclaimd op Duitsland en Italië, gevolgd door Frankrijk en Spanje** (zie voor absolute aantallen figuur B2.1.2 in bijlage 2.1). Het percentage van **claims met een akkoord ligt voor alle bestudeerde landen boven de 70 procent** (zie figuur 5.4). Polen (92%), Italië (89%) en Kroatië (88%) gaven het vaakst een akkoord. In hoeverre de overdrachten na akkoord ook worden geëffectueerd verschilt ook sterk tussen de landen, met relatief veel overdrachten voor Duitsland (46% van claim akkoord) en België (45%). Voor Kroatië (7%), Polen (10%) en Italië (13%) vonden relatief weinig overdrachten plaats na een akkoord.

Voor de meeste landen is een neerwaartse trend te zien in het percentage overdrachten tot 2022 (zie figuur 5.5). De totale afname van het effectueringspercentage tot 2022 kan deels verklaard worden door de afname van overdrachten naar Italië, het land met het een na grootste absolute aantal claims. De coronapandemie versnelt de daling in 2021 en 2022. Ook België laat een snelle daling zien. In Italië en België blijft, in tegenstelling tot de andere bestudeerde landen, het effectueringspercentage ook tussen 2022 en 2023 dalen. Dit heeft te maken met het weigeren van de daadwerkelijke overdracht door Italië en jurisprudentie over de kwaliteit van opvang in Italië en de opvang van bepaalde doelgroepen in België. Opvallend is dat Duitsland, het land met het grootste absolute aantal claims, juist een toename in het effectueringspercentage vertoont tussen 2017 en 2020; daarna fluctueert dit percentage.

Figuur 5.5 Ontwikkeling percentages geëffectueerde overdrachten van claim akkoord naar lidstaat (2017 t/m 2023; N=44.950)

Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

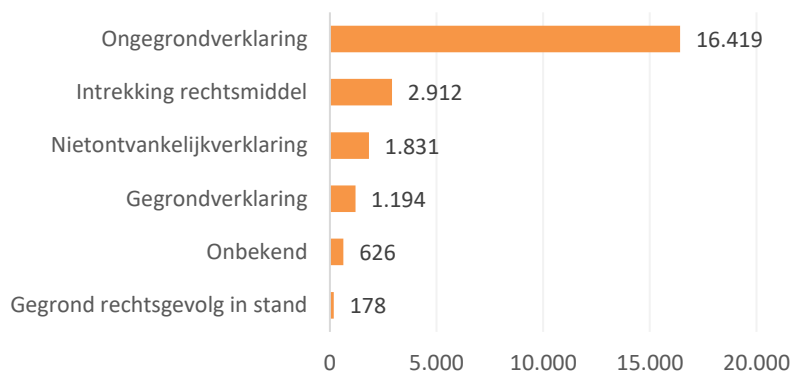
5.1.4 Inzet rechtsmiddelen

In deze paragraaf geven we inzicht op de inzet van rechtsmiddelen naar aanleiding van een Dublinbesluit. Als er een akkoord op een Dublinclaim komt en de IND een beschikking geeft dat de dienst wil gaan overdragen, wordt de asielaanvraag niet in behandeling genomen en volgt er een overdrachtsbesluit. De aanvrager kan hiertegen in beroep gaan. In deze paragraaf geven we inzicht in de aantallen en uitkomsten van beroepsprocedures.

Op de bijna 40.000 Dublinclaims waarvoor tussen 2017 en 2023 een beschikking is gegeven, **volgde bij een meerderheid (58%) een beroep** op het besluit om de asielaanvraag niet in behandeling te nemen. Veel aanvragers die niet in beroep gaan tegen het besluit op hun asielaanvraag, vertrekken met onbekende bestemming.

De **beroepsprocedures veranderen doorgaans weinig aan het besluit tot overdracht** (zie figuur 5.6). **Slechts vijf procent van de beroepsprocedures wordt gegrond verklaard.**⁶³ Van de gegronde beroepsprocedures is niet onderzocht in hoeverre deze hebben geleid tot een ander besluit. Bijna driekwart (71%) van de zaken wordt ongegrond verklaard. Bij nog eens dertien procent van de aanvragen wordt de beroepsprocedure door de aanvrager ingetrokken. Bij acht procent wordt het beroep niet ontvankelijk verklaard.

Figuur 5.6 Uitkomst van de laatste beroepsprocedures naar aanleiding van een beschikking voor een Dublinoverdracht (2017 t/m 2023; N=23.160*)

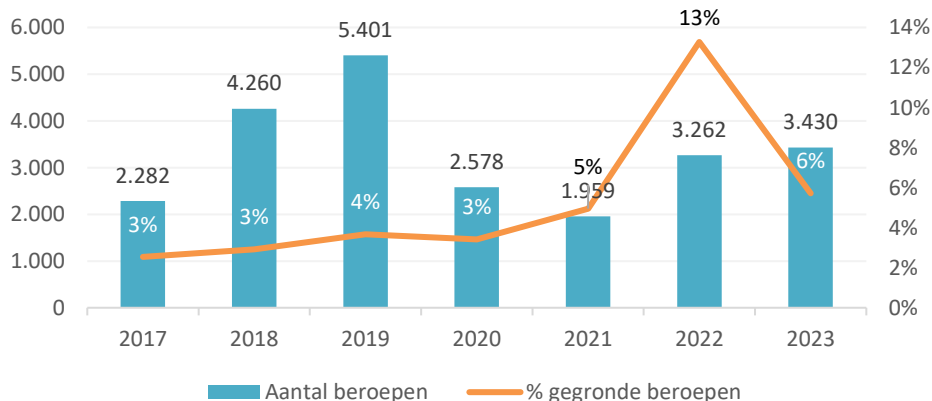


Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

*Categorieën die minder dan 10 keer voorkomen (gezamenlijke N=12) zijn weggelaten uit de figuur, waardoor het totaal minder is dan het totale aantal van 23.172 beroepsprocedures.

De trend in het aantal beroepsprocedures (zie figuur 5.7) volgt in grote lijnen de trend in het aantal claims (zie figuur 5.2). Het **percentage gegronde beroepen is vrij constant rond de 4 procent**, afgezien van een relatief grote piek met 13 procent gegrondverklaringen in 2022. Op basis van de cijfers is niet te zeggen waar deze piek door komt. JZ oppert echter wel een mogelijke verklaring, namelijk dat er in dat jaar een discussie bestond over of pushbacks aan de buitengrenzen ertoe moest leiden dat van de Dublinoverdracht moest worden afgezien.⁶⁴ Uiteindelijk is deze discussie in het voordeel van de IND beslecht door een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU.⁶⁵

Figuur 5.7 Aantal beroepsprocedures naar aanleiding van een beschikking voor een Dublinoverdracht en percentage gegronde beroepen per jaar (2017 t/m 2023; N=23.172)



Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

5.2 Verklaringen voor niet effectueren overdrachten

In deze verklarende paragraaf gaan we verder in op mogelijke verklaringen voor dat de Dublinprocedure in een deel van de zaken niet effectief bleek. We richten ons hierbij op het tweede

⁶³ Het komt overigens ook voor dat naar aanleiding van een ingesteld beroep het besluit door de IND wordt ingetrokken, als het besluit naar het oordeel van de afdeling Juridische Zaken niet (meer) verdedigbaar is.

⁶⁴ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@130732/202102939-1-v3/>

⁶⁵ ECLI:EU:C:2024:195

element van de effectiviteit: het effectueren van de overdrachten na een claim akkoord.⁶⁶ Over deze fase zijn namelijk registratiegegevens van de IND en de DTenV beschikbaar over redenen van de afhandeling. Bovendien wordt hiermee het eindresultaat van de Nederlandse Dublinprocedure gemeten, wat het meeste inzicht geeft in de effectiviteit van het proces bij de IND en de DTenV.

In deze paragraaf presenteren we eerst de registratiegegevens van de IND over redenen van de afhandeling; in bijlage 2.2 zijn de vergelijkbare gegevens uit de DTenV-registraties gepresenteerd. Vervolgens gaan we in op enkele achtergrondkenmerken die van invloed kunnen zijn op de effectuering. We gebruiken een regressiemodel om te toetsen of de achtergrondkenmerken een significante invloed uitoefenen op het al dan niet effectueren van de Dublinclaim.

Tenslotte gaan we in op verklaringen van de *afname* van de effectiviteit van de Dublinprocedure over de tijd. We doen dit door de gegevens over de redenen van afhandeling en relevante achtergrondkenmerken uit te zetten over de tijd.

5.2.1 Redenen niet effectueren overdrachten

Uit de IND-registraties komen de volgende redenen van niet effectueren van overdrachten naar voren (zie figuur 5.8):

- **Met onbekende bestemming (MOB) vertrokken:** In de IND-registraties is de meest voorkomende reden dat Dublinoverdrachten niet geëffectueerd worden dat vreemdelingen uit beeld verdwijnen (43%). Dit is een veelvoorkomende situatie, zoals ook naar voren kwam in paragraaf 2.2. Het is niet bekend of deze groep aanvragers onrechtmatig in Nederland verblijft, doormigreert naar een ander (EU-)land of terugkeert naar het land van herkomst. Dit zou op een later moment bekend kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer de IND een claim-in ontvangt of een bericht dat de aanvrager zichzelf heeft gemeld bij de betreffende lidstaat. Ook bestaat er een mogelijkheid dat inmiddels een andere lidstaat verantwoordelijk is geworden, bijvoorbeeld omdat een later ingediend asielverzoek in die lidstaat inhoudelijk is behandeld.
- **Uiterste overdrachtsdatum (UOD) verstreken:** De tweede reden is het niet behalen van de uiterste overdrachtsdatum (28%). Vanaf de datum van het claim akkoord heeft een lidstaat in beginsel 6 maanden om een overdracht te realiseren. De DTenV is afhankelijk van de IND voor hoeveel tijd er nog is om de aanvrager over te dragen. In de praktijk kan een lange doorlooptijd bij de IND ertoe leiden dat de DTenV onvoldoende tijd heeft om een overdracht te realiseren, waardoor de uiterste overdrachtsdatum (UOD) verstrijkt. Uit de DTenV-data (zie figuur B2.2.2) blijkt dat de meest voorkomende oorzaken dat het niet lukt om de UOD te halen beleidsmatig of juridisch zijn. Voorbeelden hiervan zijn de belemmeringen voor overdrachten wegens reisrestricties tijdens de Covidpandemie, jurisprudentie waarin een tijdelijk verbod werd uitgesproken voor overdrachten naar landen waar de opvang als onmenselijk werd beschouwd en Dublinclaimanten die niet verwijderbaar waren door uitspraken van de rechtbank. Een tweede oorzaak voor het verstrijken van de UOD is vertraging in de uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn praktische belemmeringen bij de overdracht zoals het niet op tijd plannen van een overdracht door de DTenV, geen beschikbare vluchten, escortering door de Koninklijke Marechaussee is niet beschikbaar, er zijn geen overdrachtsplekken beschikbaar in Italië, het dossier is te laat ontvangen vanuit de IND of er is geen zittingsdatum bekend. Een derde oorzaak van het verstrijken van de UOD is een lange doorlooptijd bij de rechtbanken. In de onderzoeksperiode gold dit slechts voor enkele tientallen zaken. Experts geven echter aan dat het na de onderzoeksperiode aanzienlijk meer is voorgevallen dat de doorlooptijden van rechtbanken een knelpunt vormen voor het behalen van de UOD.
- **Reden niet effectueren onbekend:** Voor een deel van de Dublinzaken is bij de IND niet goed in beeld waarom de overdracht niet gelukt is (16%). Als we deze groep zaken opzoeken in de DTenV-registraties is voor een deel geen dossier bij de DTenV bekend

⁶⁶ De dataset bevat 20 zaken die bij de IND bekend staan als geëffectueerd, maar waarbij geen claim akkoord geregistreerd is. Gezien het lage aantal gaan we er vanuit dat dit een administratieve fout is. Voor de analyses vanaf dit punt passen we een selectie toe om alleen zaken met een claim akkoord te behouden. Dit leidt ertoe dat het aantal geëffectueerde claims met 12.756 iets (20) lager uitvalt dan de 12.776 geëffectueerde claims zoals weergegeven in figuur 4.1. Het aantal niet geëffectueerde claims valt juist wat (20) hoger uit met 32.194.

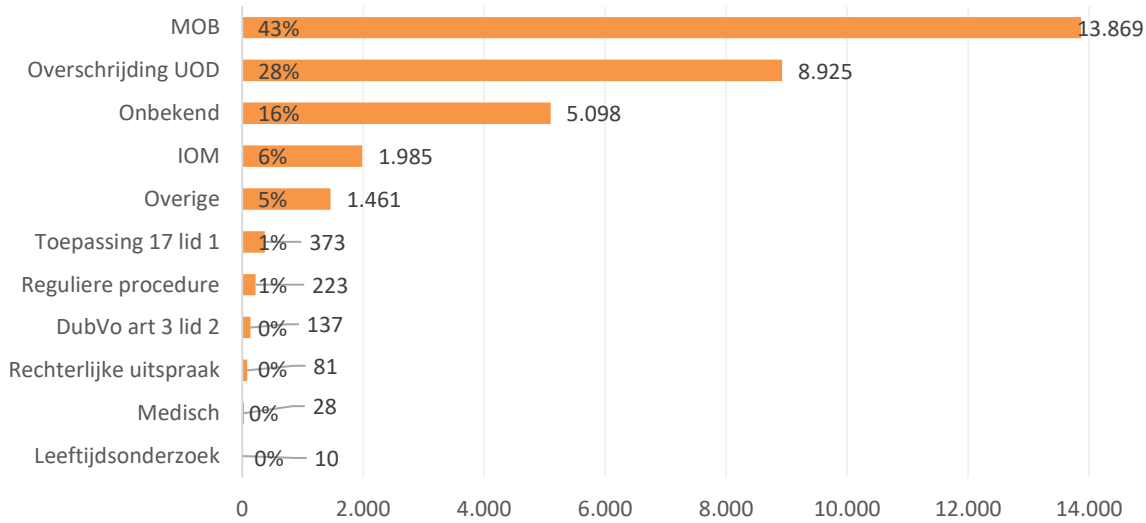
(49%), een deel staat bij DTenV geregistreerd als MOB (36%) en een deel als UOD is verstreken (9%).

- **Terugkeer met behulp van de *International Organisation for Migration (IOM)*:** Ook vindt voor een deel van de zaken een overdracht aan de IOM plaats (6%). IOM biedt migranten ondersteuning bij terugkeer naar het land van herkomst. Het gaat hier dan ook hoofdzakelijk om aanvragers die zelfstandig – maar met hulp van IOM – zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Dit is geen doel van de Dublinprocedure, maar omdat het om een vrijwillige keuze van de aanvrager gaat, kan dit worden gezien als een positief neveneffect.
- **Redenen voor opname in de nationale procedure:** Tenslotte zijn er verschillende redenen om af te zien van een Dublinoverdracht en een zaak op te nemen in de nationale procedure (3% in totaal):
 - o **Toepassing van Art. 17, lid 1 van de Dublinverordening ('soevereiniteitsclausule')** (1%): de mogelijkheid voor een lidstaat om een zaak naar zich toe te trekken ook al is een andere lidstaat eigenlijk verantwoordelijk (bijvoorbeeld wegens schrijnende omstandigheden);
 - o **Behandeling van een reguliere verblijfsaanvraag** (1%): het verlenen van een reguliere verblijfstitel kan ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag naar Nederland verschuift op grond van Artikel 19, lid 1, van de Dublin III-verordening.
 - o **Toepassing van Art. 3, lid. 2 van de Dublinverordening** (<1%), waarin wordt bepaald dat een lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag als blijkt dat de verantwoordelijke lidstaat niet kan worden bepaald of de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat niet mogelijk is. Dit artikel wordt bijvoorbeeld toegepast als de opvang in een andere lidstaat dermate slecht is dat de overdracht een 3EVRM-schending zou veroorzaken;
 - o **Rechterlijke uitspraak** (<1%) die een overdracht in de weg staat, bijvoorbeeld over de kwaliteit van opvang in een andere lidstaat;
 - o **Medische redenen** (<1%) om af te zien van een overdracht, bijvoorbeeld op basis van Artikel 3 EVRM of omdat medische reisvoorwaarden niet geregeld kunnen worden).

Experts van de IND geven overigens aan dat er geen eenduidige afspraken zijn over de registratie van zaken bij opname in de nationale procedure. Veelal worden niet deze categorieën geregistreerd, maar worden deze zaken geregistreerd als 'verstrijken van de uiterste overdrachtsdatum'. Bovenstaande categorieën vormen dus geen volledig beeld van de instroom in de nationale procedure.

De aanvullende analyse op de registratiedata van de DTenV (zie bijlage 2.2) toont aan dat de belangrijkste redenen van het niet effectueren van overdrachten overeenkomen tussen IND- en DTenV-gegevens, hoewel de verhoudingen verschillen. Binnen de DTenV-caseload is het aandeel claims waarbij de aanvrager MOB gaat naar verhouding groter. Dit komt deels doordat deze zaken in de IND-registraties deels onder 'Onbekend' vallen.

Figuur 5.8 Redenen voor afhandeling bij niet geëffectueerde overdrachten volgens IND-registraties (2017 t/m 2023; N=32.190*)



Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024
*Categorieën die minder dan 10 keer voorkomen (gezamenlijke N=4) zijn weggelaten uit de figuur, waardoor het totaal minder is dan het totale aantal van 32.194 niet-geëffectueerde claims (waarop wel een claim akkoord is gegeven).

5.2.2 Verschillen in effectuering op basis van achtergrondkenmerken

In deze paragraaf toetsen we of de achtergrondkenmerken significant samenhangen met de kans op effectuering. De doen we met behulp van een logistische regressieanalyse, waarbij de invloed van de verschillende achtergrondkenmerken op het effectueren van een overdracht is getoetst. In kader 5.1 is een toelichting op de gebruikte methoden opgenomen en in de hoofdtekst worden de bevindingen toegelicht.

Kader 5.1 Methodologische toelichting logistische regressie

In deze paragraaf worden de uitkomsten gepresenteerd van een logistisch regressiemodel. Het effectueren van een overdracht (ja/nee) is de afhankelijke variabele; de onafhankelijke variabelen zijn geslacht (man t.o.v. vrouw), AMV (ja t.o.v. nee), inbewaringstelling (ja t.o.v. nee), soort claim (terugname t.o.v. overname), beroep (ja t.o.v. nee), het jaar (t.o.v. 2017) en Dublinland (t.o.v. de overige landen).

Alle variabelen zijn dichotoom gecodeerd (met een 0(=nee)/1(=ja)-codering). Het Dublinland is geoperationaliseerd aan de hand van dummies voor de vijf meest voorkomende categorieën voor wie een Dublinclaim is ingediend (Duitsland, Italië, Frankrijk, Spanje en Oostenrijk). De referentiecategorie (de categorie waarmee je vergelijkt) is in dit geval alle overige landen samen. Voor het jaar is 2017 de referentiecategorie.

In tabel 5.1 is de uitkomst van de logistische regressie weergegeven. In de tabel zijn de volgende gegevens weergegeven:

- De **Odds Ratio (Exp(B))** geeft aan hoe de kans op effectuering verandert als het achtergrondkenmerk wel aanwezig is (1), in vergelijking met als het achtergrond kenmerk niet aanwezig is (0). Een Odds Ratio groter dan 1 betekent dat de kans op effectuering hoger is als het achtergrondkenmerk aanwezig is. Een Odds Ratio kleiner dan 1 betekent dat de kans op effectuering lager is als het achtergrondkenmerk aanwezig is.
- De **B-coëfficiënt (B)** geeft aan hoe de onafhankelijke variabele de log-odds op de uitkomst beïnvloedt. Een positieve B betekent dat de log-odds

op de uitkomst groter wordt als de variabele toeneemt – dus als het achtergrondkenmerk wel aanwezig is – en een negatieve B betekent dat de log-odds afnemen. Hoe verder de B van de 0 afstaat hoe sterker het effect.

- De **standaardfout (SE)** geeft de onzekerheid van de B aan. Hoe lager het relatieve cijfer hoe nauwkeuriger de schatting. Een grotere waarde geeft aan dat de onzekerheid groter is.
- **Wald** is een statistiek die de verhouding tussen de B en de SE aangeeft. Een hogere waarde duidt op een grotere waarschijnlijkheid dat de B significant verschilt van nul en dus niet door toeval komt.
- De **betrouwbaarheidsinterval (Confidence Interval)** geeft het bereik aan waarbinnen de werkelijke waarde van B zich met 95% zekerheid bevindt.
- De **P-waarde** geeft de waarschijnlijkheid aan dat de B door toeval wordt verklaard. Bij een kleinere waarde dan 0,05 spreken we van een significant effect van B. In dit onderzoek is voor een p-waarde van 0,05 gekozen, omdat dit gebruikelijk is in sociaalwetenschappelijk onderzoek.

Alle getoetste achtergrondkenmerken hebben een significant effect op kans op effectuering, behalve terugname ten opzichte van overname en het Dublinland Oostenrijk ten opzichte van andere landen (zie tabel 5.1). Opgemerkt dient te worden dat de IND te maken heeft met een vrij groot aantal Dublinzaken, wat de kans op het vinden van een significant verband vergroot.

Tabel 5.1 Resultaten logistisch regressiemodel*: samenhang tussen achtergrondkenmerken en effectuering van de Dublin-claim (ja/nee), (2017 t/m 2023) (N=71.424)

Variabele	B	SE	Wald	Exp(B)	Confidence Interval		P
					Laag	Hoog	
Intercept	-1,26	0,06	440,80	0,28			<0,001
Dublinlanden (ref.=overige landen)							
Duitsland	1,40	0,03	1796,14	4,04	3,79	4,31	<0,001
Italië	-0,66	0,04	235,68	0,52	0,48	0,56	<0,001
Frankrijk	0,59	0,05	151,45	1,81	1,65	1,99	<0,001
Spanje	0,60	0,05	122,10	1,82	1,64	2,02	<0,001
Oostenrijk	0,13	0,08	2,80	1,14	0,98	1,32	0,09
Jaar (ref.=2017)							
2018	-1,11	0,04	6,80	0,90	0,83	0,97	0,009
2019	-0,09	0,04	4,55	0,92	0,85	0,99	0,033
2020	-0,40	0,05	60,53	0,67	0,61	0,74	<0,001
2021	-0,84	0,06	226,12	0,43	0,39	0,48	<0,001
2022	-0,46	0,05	89,68	0,63	0,57	0,69	<0,001
2023	-0,65	0,05	203,63	0,52	0,48	0,57	<0,001
Geslacht (ref.=vrouw)	0,17	0,04	21,83	1,19	1,10	1,27	<0,001
Gezinsleven (ref.=nee)	-0,10	0,04	7,03	0,91	0,84	0,98	0,008
Inbewaringstelling (ref.=geen inbewaringstelling)	2,65	0,04	4827,77	14,20	13,17	15,30	<0,001
AMV (ref.=geen AMV)	-0,83	0,16	28,66	0,44	0,32	0,59	<0,001
Terugname (ref.=overname)	-0,03	0,03	1,02	0,97	0,91	1,03	0,312
Beroep (ref.=geen beroep)	-0,21	0,03	53,49	0,81	0,77	0,86	<0,001

*Model fit: $R^2 = 0,27$ (Cox & Snell), $0,45$ (Nagelkerke). Model $\chi^2(1) = 22774,72$, $p < 0,001$

Bron: IND Data uit Metis, peilmoment december 2024 en DTenV data, peilmoment december 2024

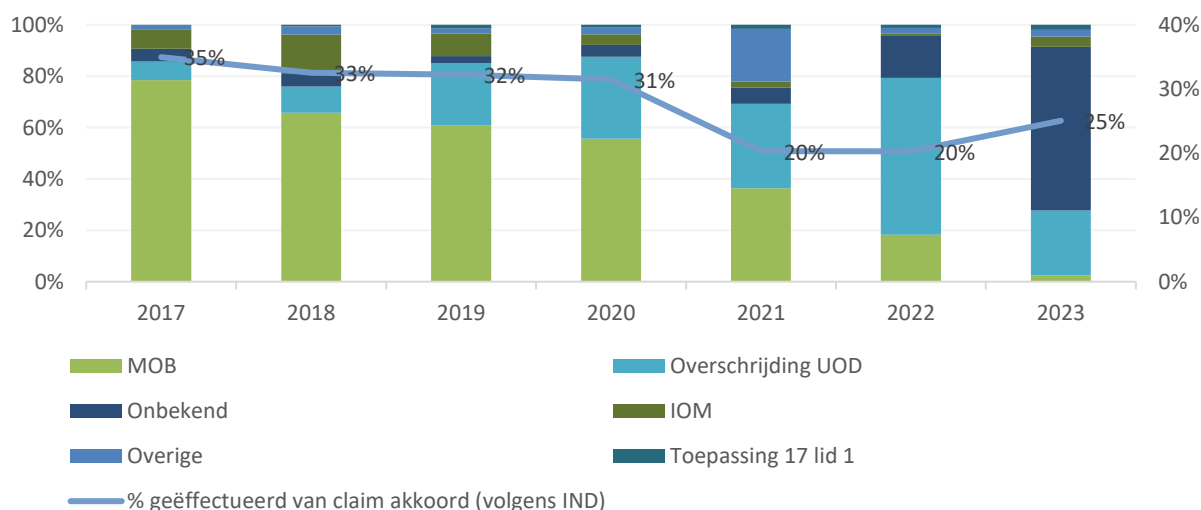
De kans dat de Dublinoverdracht geëffectueerd wordt is aanzienlijk hoger voor aanvragers die in bewaring zijn gesteld. Claims naar Dublinlanden Duitsland, Frankrijk en Spanje hebben eveneens een grotere kans om te leiden tot een overdracht dan andere landen, terwijl dat voor Italië kleiner is. Een mogelijke verklaring waarom overdrachten naar Duitsland vaak slagen, is dat er een bilaterale *Memorandum of Understanding* is ondertekend om de samenwerking te verbeteren en de proceduretermijnen te verkorten. Daarnaast is de kans groter dat zaken van mannen worden overgedragen dan bij vrouwen. Van personen met een gezin (t.o.v. personen zonder gezin) en AMVs is de kans op overdracht juist kleiner. Ook Dublin claims waartegen een beroep is ingesteld door de aanvrager hebben minder kans om overgedragen te worden dan claims waar geen beroepszaak speelt. Ten slotte blijkt dat in alle jaren na 2017 het aandeel geëffectueerde claims lager is dan in 2017.

5.2.3 Verklaringen voor afname effectuering overdrachten

In deze laatste sectie gaan we in op verklaringen van de veranderingen in het aandeel geëffectueerde claims over de tijd. Om deze verklaringen inzichtelijk te maken, zijn de redenen van niet-effectueren uit paragraaf 5.2.1 uitgezet over de tijd, evenals de achtergrondkenmerken die relevant bleken in paragraaf 5.2.2. Als de trend die hieruit volgt een mogelijke verklaring biedt voor de trend in het effectueringspercentage wordt deze hier benoemd. Het gaat om een visuele inspectie van overeenkomsten in de trends; er is geen statistische toets uitgevoerd. Er wordt dus geen causaal verband vastgesteld.

Als we kijken naar de veranderingen in de redenen van niet effectueren van Dublinclaims over de tijd, vallen een aantal dingen op (zie figuur 5.9). Ten eerste valt op dat over de gehele onderzoeksperiode het aandeel aanvragers dat met onbekende bestemming (MOB) vertrekt sterk afneemt. Ten tweede valt op dat het aandeel claims waarbij de uiterste overdrachtstermijn (UOD) wordt overschreden sterk toeneemt tot 2022. Dat dit aandeel daarna weer afneemt, heeft vermoedelijk te maken met het feit dat de claims die op het peilmoment (december 2024) nog openstonden, zijn uitgesloten van analyse. Het zijn vermoedelijk juiste deze zaken waar de UOD in het geding komt. Dit laatste is in lijn met de trend van het effectueringspercentage. Ten derde valt op dat er de laatste twee jaren een grote groep is waarvan de reden van afhandeling onbekend is. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat dit de meest recente aanvragen zijn en is op het peilmoment nog niet duidelijk wat er is gebeurd, maar wordt dit op een later moment nog wel duidelijk.

Figuur 5.9 Redenen voor afhandeling bij niet geëffectueerde overdrachten naar jaar (2017 t/m 2023; N= 31.711*)

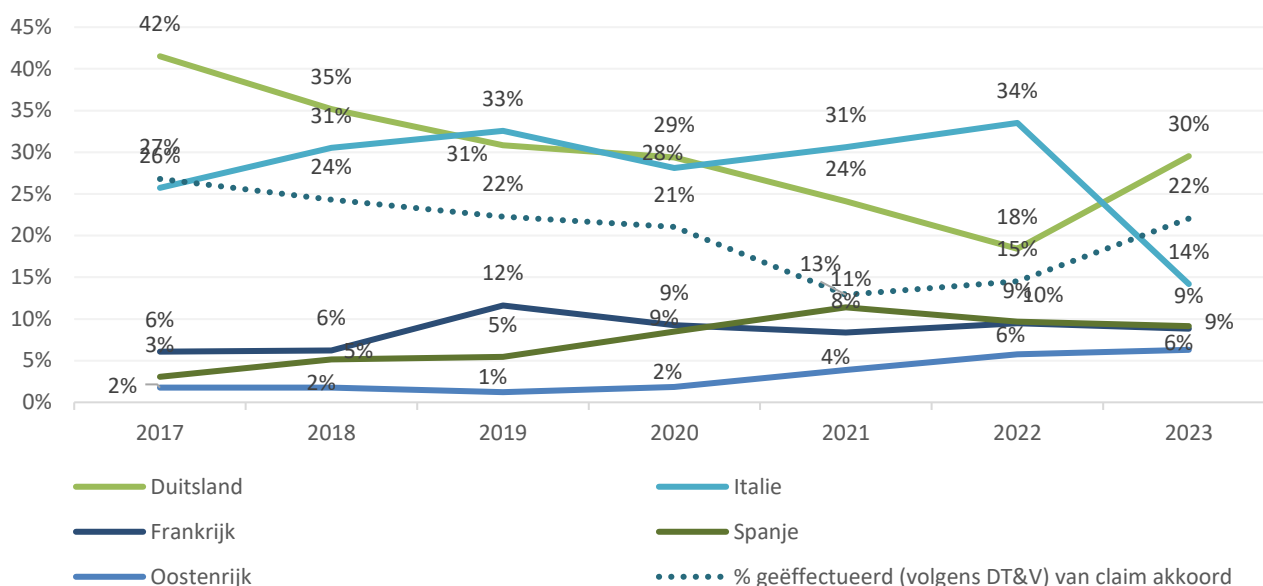


*Alleen de zes grootste categorieën (met N>300) zijn meegenomen in deze analyse omwille van het overzicht.

Vervolgens hebben we alle achtergrondkenmerken die significant samenhangen met effectuering van de Dublinclaim uitgezet over de tijd, namelijk geslacht, inbewaringstelling, gezinsleven en Dublinland. Van deze kenmerken vertonen alleen de Dublinlanden een trend die mogelijk samenhangt met de afname in het effectueringspercentage. Het percentage claims op Duitsland

vertoont namelijk eenzelfde trend als het effectueringspercentage (zie figuur 5.10). Duitsland is tevens het land waar Nederland het meest op claimt.

Figuur 5.10 Percentages van top 5 Dublinlanden en geëffectueerde aanvragen naar jaar (2017 t/m 2023; N= 44.950*)

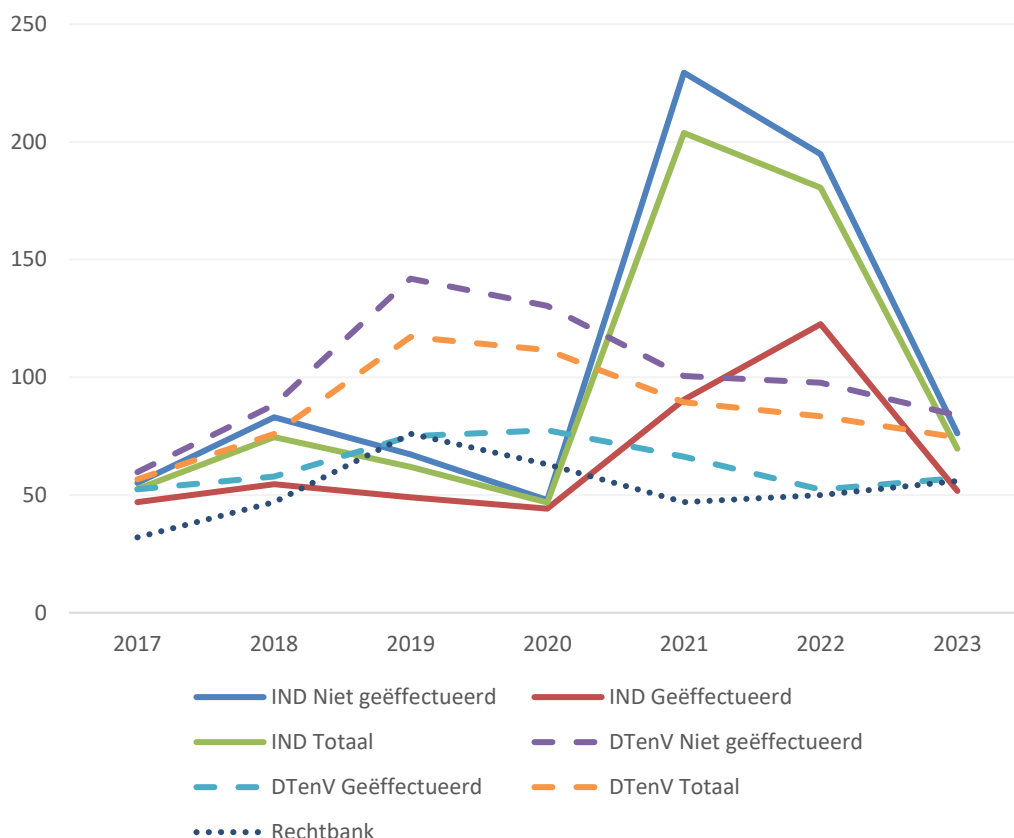


Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

5.3 Doorlooptijden

In deze paragraaf worden de doorlooptijden van de IND, DTenV en de rechtbank (voor beroepsprocedures) geanalyseerd. Voor de IND wordt de doorlooptijd weergegeven vanaf de claim akkoord datum tot beschikking, omdat op de claim akkoord datum de overdrachtstermijn ingaat. De doorlooptijd van de DTenV begint bij de datum van overdracht van de IND aan de DTenV en loopt tot de afsluiting van de zaak. De doorlooptijden worden uitgezet over de tijd, zodat wijzigingen hierin inzichtelijk worden. Daarnaast wordt een lineaire regressie uitgevoerd om de onderlinge samenhang en het effect op de doorlooptijd te onderzoeken.

De **IND heeft de langste doorlooptijd** (gemiddeld 95 dagen). De rechtbank heeft gemiddeld 56 dagen nodig voor de beroepsprocedure. De doorlooptijd van de DTenV is gemiddeld 87 dagen. Voor zowel de IND als de DTenV gelden **aanzienlijk langere doorlooptijden voor Dublinclaims die uiteindelijk niet worden geëffectueerd** (gemiddeld respectievelijk 107 en 102 dagen; zie figuur 5.11). De doorlooptijden fluctueren over de tijd. De doorlooptijden van de DTenV en de rechtbank vertonen een vergelijkbare trend met een toename tot 2019 en daarna een afname of stabilisatie. Bij de IND-doorlooptijden valt met name een enorme piek in 2021 en 2022 op als gevolg van de coronapandemie.

Figuur 5.11 Gemiddelde doorlooptijden (in dagen) IND, DTenV en rechtbank, uitgesplitst naar wel en niet geëffectueerde overdrachten en het totaal, naar jaar* (2017 t/m 2023)

Bron: IND Data uit Metis, peilmoment december 2024; DTenV data, peilmoment december 2024

*Het gaat om het jaar van het indienen van de Dublin claim.

Met behulp van een lineair regressiemodel is getoetst welke achtergrondkenmerken van invloed zijn op de doorlooptijd van de IND. Zie de uitkomsten van dit model in tabel 5.2 en zie kader 5.1 voor een toelichting op de indicatoren in deze tabel.

In de coronajaren 2021 en 2022 nam de doorlooptijd van de IND het sterkst toe ten opzichte van 2017, met een stijging van 138 dagen in 2021 en 124 dagen in 2022. Ook in de andere jaren was de doorlooptijd hoger dan in 2017, maar minder substantieel. In 2018 en 2019 was de doorlooptijd respectievelijk 27 en 17 dagen hoger dan in 2017, terwijl dit in 2020 6 dagen langer was dan in 2017. In 2023 was de doorlooptijd te vergelijken met 2017.

Ook andere achtergrondkenmerken hangen samen met de doorlooptijd. Van deze kenmerken hebben alleenstaande minderjarige vreemdelingen de langste doorlooptijd. Voor deze groep duurt de procedure bijna 49 dagen langer dan voor de overige aanvragers. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat deze zaken relatief complex zijn, zoals beschreven in paragraaf 5.1.2. Een beroepsprocedure daarentegen hangt samen met een kortere doorlooptijd, namelijk ruim 36 dagen korter. Dit kan komen doordat bij zaken met een langere doorlooptijd vaker de uiterste overdrachtstermijn is verstreken. Door het verstrijken van deze termijn kan geen overdrachtsbesluit meer genomen worden en wordt de aanvraag opgenomen in de nationale procedure. Hierdoor gaat de aanvrager minder vaak in beroep tegen diens asielbesluit. Wanneer een aanvrager tijdens de procedure in bewaring heeft gezeten, is het proces bijna 14 dagen korter. De procedures van mannen duurt gemiddeld 16 dagen korter dan vrouwen. Aanvragers met een gezin ervaren een bijna 7 dagen langere doorlooptijd. Er is geen significant verschil in doorlooptijd bij terug- en overname.

Van de Dublinlanden heeft Duitsland, gecorrigeerd voor andere achtergrondkenmerken, de kortste doorlooptijd. De doorlooptijd van de overdrachtstermijn naar Duitsland duurt 16 dagen korter in

vergelijking met de overige landen, gevolgd door Frankrijk (-14 dagen) en Spanje (-7 dagen). De gemiddelde doorlooptijd van overdrachten naar Italië is daarentegen bijna 25 dagen langer. Voor Oostenrijk is er geen significant verschil in doorlooptijd ten opzichte van overige landen.

Tabel 5.2 Resultaten lineair regressiemodel*: samenhang tussen achtergrondkenmerken en de doorlooptijd, (2017 t/m 2023) (N=39.125)

Variabele	B	SE	Wald Chi- Square	Confidence Interval		P
				Laag	Hoog	
Intercept	445,53	12,49	1271,97	421,04	470,01	<0,001
Dublinlanden (ref.=overige landen)						
Duitsland	-16,13	1,51	113,75	-19,10	-13,17	<0,001
Italië	24,92	1,57	250,19	21,84	28,01	<0,001
Frankrijk	-14,06	2,14	43,27	-18,25	-9,87	<0,001
Spanje	-6,77	2,33	8,46	-11,34	-2,21	0,004
Oostenrijk	-2,14	3,23	0,44	-8,48	4,20	0,509
Jaar (ref.=2017)						
2018	27,32	1,90	206,64	23,60	31,05	<0,001
2019	17,32	1,85	88,09	13,70	20,94	<0,001
2020	5,70	2,26	6,36	1,27	10,14	0,012
2021	138,19	2,16	4082,76	133,95	142,43	<0,001
2022	124,09	2,04	3709,95	120,10	128,09	<0,001
2023	32,11	2,08	239,22	28,04	36,18	<0,001
Geslacht (ref.=vrouw)	-16,08	1,54	109,41	-19,10	-13,07	<0,001
Gezinsleven (ref.=nee)	6,94	1,60	18,73	3,80	10,08	<0,001
Inbewaringstelling (ref.=nee)	-13,82	1,75	62,48	-17,25	-10,39	<0,001
AMV (ref.=nee)	48,61	6,57	54,80	35,74	61,48	<0,001
Terugname (ref.=overname)	1,74	1,35	1,65	-0,91	4,39	0,199
Beroep (ref.=nee)	-35,59	1,24	821,57	-38,03	-33,16	<0,001

*Model fit: Omnibus $\chi^2(18) = 15119,47$, $p < .001$.

Bron: IND Data uit Metis, peilmoment december 2024 en DTenV data, peilmoment december 2024

6 Conclusies, geleerde lessen en handelingsperspectieven

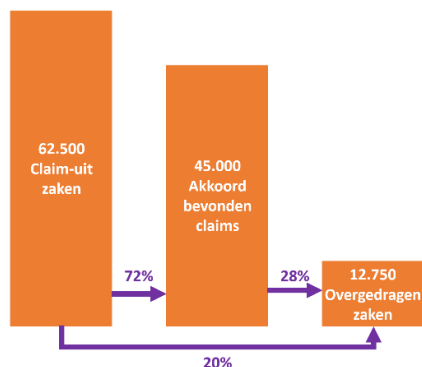
In dit rapport is onderzocht hoe effectief de Dublinprocedure tussen 2017 en 2023 was. Hiervoor zijn een juridische analyse, een literatuurstudie en analyse van registratiedata van de IND en de DTenV ingezet. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies over de effectiviteit van de Dublinprocedure benoemd (paragraaf 6.1). Vervolgens worden enkele lessen getrokken uit dit onderzoek naar de Dublinprocedure (paragraaf 6.2). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kort slotwoord (paragraaf 6.3).

6.1 Conclusies over effectiviteit van de Dublinprocedure

In de inleiding van dit rapport definieerden we effectiviteit als de mate waarin het doel van de Dublinprocedure wordt behaald binnen de context en voor de doelgroep die in de onderzoeksperiode gelden. De hoofdconclusies van dit rapport gaan over de effectiviteit de Dublinprocedure (6.1.1) en verklaringen van (in)effectiviteit (6.1.2).

6.1.1 Effectiviteit van de Dublinprocedure

Van alle claims die de IND heeft opgevoerd van 2017 tot en met 2023, leidde uiteindelijk twintig procent tot een overdracht van de zaak aan een andere lidstaat. We concluderen daarom dat de Dublinprocedure **slechts in beperkte mate doeltreffend** is. Hierbij is Griekenland buiten beschouwing gelaten, omdat er niet daadwerkelijk is geclaimd op dit land wegens jurisprudentie die overdrachten naar Griekenland verhinderde. Als dit land meegerekend zou zijn, zou de effectiviteit dus lager zijn. Bij de DTenV zijn minder overdrachten bekend (15%), wat grotendeels verklaard kan worden doordat de IND meer zicht heeft op aanvragers die zich op eigen initiatief melden bij de andere lidstaat. Ook dient opgemerkt te worden dat een deel van de claims door de andere lidstaat op goede gronden niet akkoord is bevonden en de IND dus berust in de afwijzing van de claim. In deze gevallen is de Dublinprocedure dus wel effectief. Het is onbekend hoe groot dit aandeel is.



In het onderzoek zijn twee stappen onderscheiden (zie afbeelding 6.1):

1. **Claim akkoord:** Van alle Dublinclaim-uit zaken die de IND opvoerde, ging bij bijna driekwart (72 procent) de andere lidstaat akkoord;
2. **Effectueren overdracht:** Van alle akkoord bevonden claims, vond volgens de IND in ruim een kwart (28 procent) van de zaken een overdracht plaats.

Het grootste knelpunt voor de effectiviteit van de Dublinprocedure is dus het effectueren van een overdracht, nadat de claim door een andere lidstaat akkoord is bevonden.

Afbeelding 6.1 Schematisch overzicht van de resultaten van de Dublinprocedure

Tussen 2017 en 2023 is de effectiviteit van de Dublinprocedure afgenomen: het percentage van alle opgevoerde claim-uitzaken dat is overgedragen daalde van 28% in 2017 naar 14% in 2023. Dit komt door een afname in het percentage zaken waarop een akkoord komt en een afname in de mate waarin overdrachten vervolgens geëffectueerd worden. In 2021 en 2022 werden in het bijzonder weinig zaken overgedragen na akkoord vanwege praktische belemmeringen als gevolg van de coronapandemie.

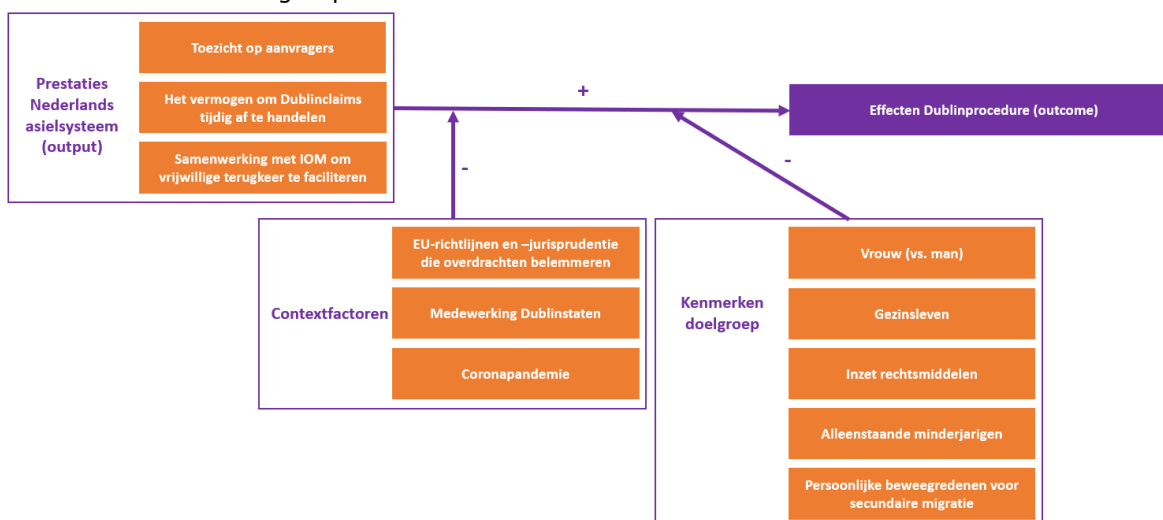
De ineffectiviteit van de Dublinprocedure vergroot de druk op de IND en zijn ketenpartners. Als een aanvraag vanuit de Dublinprocedure moet worden opgenomen in de nationale procedure, moet de IND namelijk dubbele procedures uitvoeren. Ook voor de DTenV geldt dat zij dubbel werk verzetten, als de dienst eerst een Dublin overdrachtstraject moeten uitvoeren en daarna bij afwijzing ook nog een terugkeertraject. Dit leidt eveneens tot langere doorlooptijden, wat betekent dat het COA maanden langer opvang moet bieden.

6.1.2 Verklaringen (in)effectiviteit van de Dublinprocedure

Uit dit rapport komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op de effectiviteit van de Dublinprocedure. Deels liggen deze factoren binnen de invloedssfeer van de Nederlandse overheid, maar voor een groot deel liggen deze factoren ook daarbuiten. In deze paragraaf bieden we een kader waarmee de invloed van deze factoren beter begrepen kan worden (zie afbeelding 6.2). Volgens dit schema bepalen de prestaties van het Nederlandse asielsysteem, in interactie met de contextfactoren en de kenmerken van de doelgroep, in hoeverre de beoogde effecten van de Dublinprocedure worden behaald. Hieronder worden de verschillende onderdelen kort toegelicht, waarna we deze in de volgende secties verder uitdiepen:

- De effecten van de Dublinprocedure (outcome): De outcome is de mate waarin het lukt om overdrachten te effectueren.
- De prestaties van het Nederlandse asielsysteem (output): De output bestaat uit de prestaties van de ketenpartners binnen het Nederlandse asielsysteem in de Dublinprocedure. In andere woorden is dat wat de IND, DTenV, rechters, advocaten en beleidsmakers weten te bereiken met de ingezette middelen en activiteiten. Dit ligt dus binnen de invloedssfeer van de Nederlandse overheid;
- Contextfactoren: De contextfactoren zijn internationale/globale factoren die van invloed zijn op de prestaties van het Nederlandse asielsysteem. Hiermee bepalen zij in sterke mate of de activiteiten van de ketenpartners tot de gewenste effecten leiden. Deze factoren liggen (vrijwel geheel) buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid;
- Kenmerken van de doelgroep: Ook kenmerken van de doelgroep (de asielaanvragers) zijn van invloed op de prestaties van het Nederlandse asielsysteem en bepalen mede of activiteiten van de ketenpartners tot de gewenste effecten leiden. Deze kenmerken liggen ook (vrijwel geheel) buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid.

Hieronder wordt nader ingegaan op de prestaties van het asielsysteem, de contextfactoren en de kenmerken van de doelgroep.



Afbeelding 6.2 Schematisch overzicht van de factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van de Dublinprocedure

6.1.2.1 Prestaties van het Nederlandse asielsysteem

Er zijn drie elementen die binnen de invloedssfeer van de Nederlandse overheid liggen en van grote invloed zijn op het effectueren van Dublin overdrachten:

- **Toezicht op aanvragers**: Het belangrijkste knelpunt voor de daadwerkelijke uitvoering van een Dublinoverdracht is het uit beeld verdwijnen van aanvragers. Uit dit onderzoek blijkt dat er aanzienlijk vaker een Dublinoverdracht plaatsvindt als de aanvrager in bewaring wordt gesteld. Zo kan worden voorkomen dat die zich aan het zicht van instanties onttrekt. Niet elke Dublinclaimant kan echter zomaar in bewaring worden gesteld. Artikel 28 van de Dublin III-verordening bepaalt dat detentie alleen mogelijk is als op basis van een individuele beoordeling een significant risico op onderduiken wordt verwacht. Detentie

moet daarnaast noodzakelijk en proportioneel zijn en er moeten geen minder ingrijpende maatregelen toepasbaar zijn (het subsidiariteitsbeginsel).

Het (on)vermogen om Dublinprocedures tijdig af te handelen: Een ander belangrijk knelpunt voor het organiseren van een overdracht is het niet behalen van de uiterste overdrachtsdatum. Tussen 2017 en 2023 is een stijging zichtbaar van het aandeel claims waarvan de uiterste overdrachtsdatum is versteken. De lange doorlooptijden in de uitvoering leiden er geregeld toe dat de termijnen niet worden behaald en een zaak moet worden opgenomen in de nationale procedure. Met name bij de IND zien we lange doorlooptijden.⁶⁷ Ook na overdracht van de IND aan de DTenV kan de overdracht echter dermate vertragen dat de uiterste overdrachtsdatum verstrijkt, bijvoorbeeld doordat de DTenV overdrachten niet op tijd plant of dat er geen escortering door de Koninklijke Marechaussee beschikbaar is. Hoewel het tijdig realiseren van overdrachten in de eerste plaats binnen de invloedssfeer van de ketenpartners ligt, zijn de contextfactoren beschreven onder 6.1.2.2 veelal de oorzaak dat het niet lukt om de uiterste overdrachtstermijn te behalen (denk bijvoorbeeld aan vertraging door jurisprudentie die overdrachten tijdelijk verbiedt of de vertraging door inreisbelemmeringen als gevolg van de Covidpandemie).

- **Samenwerking met IOM om terugkeer te faciliteren:** Bij een deel van de Dublinclaims is de aanvrager niet overgedragen aan de Dublinstaat, maar verkoos die om terug te keren naar het land van herkomst. Het terugkeerprogramma van de IOM faciliteerde dit proces. Dit is geen Dublinoverdracht, maar kan worden gezien als een positief neveneffect omdat hierbij geen dwang nodig is.

6.1.2.2 Contextfactoren

Uit het onderzoek komen enkele contextfactoren naar voren die van invloed zijn op de effectiviteit van de Dublinprocedure. Met contextfactoren bedoelen we factoren die spelen op een hoger niveau dan de Dublinprocedure in Nederland. Op deze contextfactoren heeft de Nederlandse overheid weinig tot geen invloed. De belangrijkste invloeden van contextfactoren worden hieronder toegelicht:

- **EU-richtlijnen en jurisprudentie over verantwoordelijkheidsbepaling:** In de onderzoeksperiode is er veel EU-jurisprudentie geweest die verder inkleuring heeft gegeven aan de verordening voor de bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielaanvraag. Dit leidt ertoe dat het werkveld van de IND en de DTenV erg veranderlijk is. Er worden regelmatig werkzaamheden ingezet die door jurisprudentie uiteindelijk niet kunnen leiden tot het beoogde doel. Het belangrijkste voorbeeld hiervan, gezien de hoeveelheid zaken, is de lage slagingskans van overdrachten aan Italië. Bij Griekenland is vooraf al duidelijk dat jurisprudentie een daadwerkelijke overdracht in de weg staat en worden de opgevoerde claims daarom niet verzonden. Deze situatie beperkt zich niet tot Nederland, maar speelt in alle lidstaten een rol.

- **Medewerking van de Dublinstaat:** De mate van medewerking van de betreffende Dublinstaat is cruciaal om een overdracht te kunnen organiseren. Dit geldt met name voor de praktische uitvoering van de overdracht. Enerzijds komt het voor dat een gebrek aan medewerking overdrachten belemmert. Het komt vooral voor dat landen wel een akkoord geven, maar dat het vervolgens niet lukt om de overdracht ook echt te effectueren. Italië geeft bijvoorbeeld een akkoord op 89 procent van de zaken, maar uiteindelijk vindt voor 13 procent van die zaken daadwerkelijk een overdracht plaats. Al voordat jurisprudentie overdrachten in de weg stond, weigerde Italië Dublinclaimanten op te nemen vanwege een tekort aan opvangplekken. In 2023 zijn er zelfs helemaal geen overdrachten naar Italië meer geweest, omdat zij niet aan overdrachten meewerkten.

Anderzijds zijn er ook landen waarbij de medewerking juist goed is. Overdrachten naar Duitsland en België worden juist relatief vaak geëffectueerd omdat er met deze landen een *Memorandum of Understanding* ondertekend is ten behoeve van een goede samenwerking en verkorting van procedurele termijnen.⁶⁸ Dit laatste ligt wel binnen de invloedssfeer van de Nederlandse overheid, zie handelingsperspectief 5 in 6.2.1.5.

⁶⁷ In de onderzoeksperiode (2017 t/m 2023) blijkt uit DTenV-data slechts in enkele tientallen gevallen dat de doorlooptijden bij de rechtbanken een knelpunt vormen voor het behalen van de uiterste overdrachtstermijn. Experts geven echter aan dat dit na de onderzoeksperiode steeds vaker een knelpunt vormt voor het behalen van de uiterste overdrachtstermijn.

⁶⁸ Kamerstuk 19637, nr. 3009 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

- **Coronapandemie:** De coronapandemie heeft in 2021 en 2022 voor een extra afname van het aantal geëffectueerde claims gezorgd. In deze periode werd door veel lidstaten een negatieve PCR-test als vereiste gesteld om te kunnen overdragen. Een weigering om medewerking te verlenen aan deze test zorgde ervoor dat er niet gereisd en dus ook niet overgedragen kon worden.

6.1.2.3 Kenmerken van de doelgroep

Uit het onderzoek komen ook enkele kenmerken van de doelgroep naar voren die van invloed zijn op de effectiviteit van de Dublinprocedure. Hieronder benoemen we de belangrijkste invloeden op persoonsniveau. Op deze kenmerken heeft de Nederlandse overheid beperkt tot geen invloed.

- **Geslacht:** Voor mannen is de kans om overgedragen te worden aan een andere lidstaat groter dan voor vrouwen. Vermoedelijk heeft dit ermee te maken dat vrouwen vaker dan mannen met hun gezin inreizen.
- **Gezinsleven:** Van aanvragers met een gezin leidt de Dublinclaim ook minder vaak daadwerkelijk tot een overdracht, omdat het overdragen van een gezin complexer kan zijn. Zo komt het voor dat verschillende gezinsleden verschillende procedures doorlopen, soms is dat ook een Dublinprocedure maar met een andere uiterste overdrachtsdatum. Ook kan het zijn dat een deel van het gezin met onbekende bestemming vertrekt. Dit maakt het overdragen van gezinnen moeilijker wat ervoor kan zorgen dat het minder vaak tot een overdracht leidt. Als er minderjarige kinderen in het gezin zijn, moet er rekening worden gehouden met het belang van het kind, dat strijdig kan zijn met een overdracht.
- **Inzet rechtsmiddelen:** Het instellen van een beroepsprocedure verkleint de kans dat een aanvrager wordt overgedragen aan een andere lidstaat. Eén op de dertien Dublin beroepen wordt gegrond verklaard. Daarnaast kan het zijn dat door het instellen van een beroepsprocedure dermate veel vertraging ontstaat, dat ondertussen de uiterste overdrachtstermijn verloopt, waardoor overdracht niet meer mogelijk is.
- **Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV):** Wanneer een AMV naar Nederland komt wordt er geen claim gelegd, tenzij een familielid zich in een andere lidstaat bevindt en hereniging met dat familielid in het belang van het kind wordt geacht. Wanneer deze groep in die gevallen toch geclaimd wordt, leidt dit in (relatief) weinig gevallen tot een effectuering van de claim. Dat het minder goed lukt om de aanvragen van AMVs over te dragen aan een andere lidstaat, heeft er volgens experts mee te maken dat deze zaken vaak complex zijn. Aan het overdragen van een AMV zitten voorwaarden en lidstaten kunnen verschillende interpretaties hebben van die voorwaarden waardoor het moeilijk is om daaraan te voldoen. Ook moet er getoetst worden of de overdracht strijdig is met het belang van het kind. Het komt geregeld voor dat rechters overdrachten niet goedkeuren omdat zij die niet in het belang van het kind achten.
- **Persoonlijke afwegingen over migratie:** Uiteindelijk is het slagen van een overdracht ook afhankelijk van de keuze van de aanvrager om mee te werken aan de Dublinoverdracht. Migratiebewegingen ontstaan door een complex samenspel van push- en pullfactoren (IND, 2024⁶⁹; WODC, 2024⁷⁰), zo blijkt uit de literatuurstudie. Dit is een individuele afweging, die moeilijk te sturen is. Wel kunnen de prestaties van instanties uit sectie 6.1.2.1 inspelen op deze afweging door een bepaalde optie aantrekkelijker te maken (zoals IOM doet met terugkeer) of opties onmogelijk te maken (zoals inbewaringstelling voorkomt dat aanvragers zich aan het zicht onttrekken). Binnen de AMBV is er de verplichting voor de aanvrager om mee te werken aan een overdracht en kunnen sancties worden opgelegd als een aanvrager dat niet doet.

6.2 Geleerde lessen en handelingsperspectieven

In deze paragraaf gaan we in op de geleerde lessen. Eerst komen lessen aan bod die gericht zijn op de toekomstige Asiel- en Migratiebeheer Verordening (6.2.1), gevolgd door lessen die nu al toegepast kunnen worden op de huidige Dublinprocedure (6.2.2). Waar relevant worden handelingsperspectieven voorgesteld.

69 IND (2024). *Literatuurstudie pullfactoren*.

70 WODC (2024). *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen*.

6.2.1 Geleerde lessen voor de toekomstige AMBV

In deze paragraaf benoemen we de belangrijkste geleerde lessen. Op 1 juli 2026 vervangt de AMBV de Dublin III-verordening. Met deze verordening wordt beoogd om het systeem voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een asielaanvraag te verbeteren en een verplicht maar flexibel systeem van solidariteit tussen lidstaten te implementeren.⁷¹ Deze paragraaf is dan ook gericht op de geleerde lessen die relevant zijn om mee te nemen bij de implementatie van de AMMR. De toelichting over de AMBV is gebaseerd op de verordening⁷² en de samenvatting hiervan op de website van de Europese Raad⁷³.

6.2.1.1 Toezicht op aanvragers belangrijk voor een effectieve procedure

Toezicht op aanvragers is van belang voor een effectieve procedure. Een aanvrager migreert met een reden door naar Nederland en wil dus veelal niet terugkeren naar de verantwoordelijke lidstaat. Het risico dat de aanvrager niet meewerkt aan de overdracht is dan ook reëel, zo bleek ook uit het hoge aandeel aanvragers dat met onbekende bestemming vertrekt. Het is daarom belangrijk om deze aanvragers in beeld te houden om te voorkomen dat zij verdwijnen. Naast het niet kunnen uitvoeren van de procedure, is het uit beeld verdwijnen van aanvragers onwenselijk omdat dit kan leiden tot openbare orde problematiek en risico's voor de veiligheid. Bovendien veroorzaakt dit leed en kunnen hierdoor humanitaire noodsituaties ontstaan bij aanvragers die onrechtmatig in Nederland of een andere lidstaat verblijven⁷⁴.

Waar de Dublinprocedure beperkt in staat bleek secundaire reisbewegingen te voorkomen, zijn **in het Migratiepact verschillende maatregelen opgenomen om doormigratie te beperken**. Door meer uniformiteit aan te brengen in de kwaliteit van de asielprocedure en opvang wordt beoogd doormigratie minder aantrekkelijk te maken. Een aanvrager wordt daarnaast tijdens de procedure verplicht om in het land te verblijven waar diens aanvraag wordt behandeld. Doet de aanvrager dat niet, dan kan dit leiden tot sancties zoals het beperken van opvangvoorzieningen. Ook is in de AMBV beter beschreven wanneer de uiterste overdrachtsdatum verlengd kan worden, waardoor dit ook mogelijk wordt in situaties waarin de vreemdeling de overdracht frustreert. Er geldt tevens een ruimere verlengde uiterste overdrachtsdatum. Tenslotte wordt de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen lidstaten verbeterd (bijvoorbeeld door geactualiseerd Eurodac-databank), waardoor er beter toezicht gehouden kan worden op aanvragers. Deze maatregelen zouden secundaire reisbewegingen kunnen inperken, waardoor asielzoekers in het eerste land van binnenkomst blijven en overdrachten niet nodig zijn. Hoe de werking van deze maatregelen in de praktijk zal verlopen, zal moeten blijken na inwerkingtreding.

Handelingsperspectief 1 AMBV (IND, DTenV en DRM)

Versterk ketensamenwerking om toezicht op aanvragers te verbeteren.

Ook DMB kan een rol spelen bij het verbeteren van toezicht op aanvragers. Onderzocht kan worden hoe dit toezicht goed ingebed kan worden in het nieuwe beleid.

Handelingsperspectief 2 AMBV (DMB)

Onderzoek hoe toezicht op Dublinclaimanten goed ingebed kan worden in het nieuwe beleid.

Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de IND en de DTenV beiden geen volledig overzicht hebben over de doelgroep van Dublinclaimanten en het verloop van hun procedures. Om het toezicht op deze doelgroep te vergroten, kan het samenwerkingsproces tussen de IND en de DTenV aangescherpt worden. Beide organisaties ontvangen op verschillende momenten informatie over de Dublinprocedures, maar deze informatie wordt niet altijd teruggekoppeld aan, dan wel geregistreerd door de andere instantie. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de berichten die de IND ontvangt uit andere lidstaten als een aanvrager zich daar meldt. Het is de afspraak dat deze berichten worden doorgegeven aan de DTenV, maar dit is niet altijd terug te vinden in de DTenV-

⁷¹ [Legislative files in a nutshell - European Commission](#)

⁷² Europees Parlement en Raad. (2026). Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

⁷³ [A new asylum and migration management regulation - Consilium](#)

⁷⁴ Mack, Buimer, Rog en Witvliet (2022). *Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening*.

data. Dit kan komen doordat het niet wordt gecommuniceerd door de IND of doordat het DTenV-dossier al is gesloten en de terugkoppeling niet meer doorgevoerd wordt in het dossier. Het is van belang om dergelijke *feedback loops* in beeld te brengen en hier gezamenlijke afspraken over te maken om het toezicht op aanvragers te verbeteren. Hierdoor heeft de DTenV verminderd zicht op wie wel is overgedragen en wie mogelijk nog in Nederland is. Vanuit de DTenV wordt aangegeven dat zij er geregeld tegenaan lopen dat de IND-data een onvoldoende precies/betrouwbaar beeld geven van de caseload en de verantwoordelijke lidstaten. Overwogen kan worden om dergelijke knelpunten periodiek te bespreken zodat hierop geacteerd kan worden. Ook geven experts van DTenV aan dat toegang tot DubliNet hen beter in staat zou stellen om toezicht op aanvragers te houden.

6.2.1.2 Eenduidige registratie kan zicht op effectiviteit van de AMBV bevorderen

Naast een strakker samenwerkingsproces, kunnen ook **de wijze van registratie en de IV-mogelijkheden hiertoe verbeterd worden**. Dit is belangrijk om beter toezicht te houden op aanvragers en een goed beeld te krijgen van de effectiviteit van de procedure. Het was een uitdaging om voor dit onderzoek cijfermatig inzicht te geven in de effectiviteit van de Dublinprocedure. De belangrijkste reden hiervan is het ontbreken van een centrale informatievoorziening waarin informatie van de IND en DTenV samenkomen. Hierdoor is het niet mogelijk om de gegevens van IND en DTenV volledig aan elkaar te koppelen. In combinatie met een andere registratiewijze leidt dit ertoe dat bij de IND en de DTenV een ander beeld bestaat van de effectiviteit van de Dublinprocedure.

Handelingsperspectief 3 AMBV (IND en DTenV)

Verbeter de datakwaliteit van registratiegegevens om voldoende inzicht te krijgen in de effectiviteit van de AMBV.

Om het zicht op de procedure te verbeteren doen we de volgende aanbevelingen ten behoeve van een betere datakwaliteit:

- **Gezamenlijk IV-systeem (IND en DTenV):** Idealiter registreren de IND en de DTenV gegevens over Dublinprocedures in een gezamenlijk IV-systeem. Momenteel hanteren beide partijen hun eigen registratie met een eigen categorisering en werkwijzen, wat tot andere resultaten leidt. Beide organisaties kunnen wel achtergrondgegevens uit het systeem Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) halen, maar dit biedt onvoldoende inzicht om de effectiviteit van de procedure in beeld te brengen. Als niet voor een gezamenlijk registratiesysteem gekozen wordt, zou in ieder geval een uniek volgnummer aan elke claim meegegeven kunnen worden. Zo kunnen de gegevens van verschillende instanties beter aan elkaar gekoppeld worden.
- **Eenduidige definities (IND en DTenV):** De verschillen in de registratie van de IND en de DTenV konden deels verklaard worden doordat andere definities worden gehanteerd en er andere afspraken zijn over de wijze van registratie. Meer uniformiteit hierin kan bijdragen aan een beter ketenbreed zicht op de effectiviteit van de procedure.
- **Overeenkomstige datastructuur (IND en DTenV):** Ook zou het helpend zijn om een zo simpel mogelijke datastructuur te hanteren die uniform is over beide organisaties. De geneste structuur van de IND kent voor- en nadelen, evenals de platte structuur van de DTenV. De IND is voornemens het Migratiepact, dus ook de AMBV, neer te zetten in een nieuw IV-systeem. Het is hiervoor van belang om nogmaals goed uit te denken hoe deze procedures het beste vormgegeven kunnen worden in het registratiesysteem, zodat een duidelijk beeld gevormd kan worden van bijvoorbeeld de aantallen claims, uitkomsten en doorlooptijden.
- **Registratieveld voor instroom nationale procedure (IND):** Ook in hoeverre zaken instromen in de nationale procedure is niet eenvoudig uit het registratiesysteem van de IND te halen. Dit komt doordat dit in sommige gevallen wordt geregistreerd als een nieuwe aanvraag en in andere gevallen als een spoorwijziging in de originele vragen. Binnen beide werkwijzen bestaan nog tal van verschillende situaties en bijbehorende registratiewijzen. Om het zicht op de effectiviteit van de toekomstige AMBV te vergroten, kan verder uitgewerkt worden of dit middels een registratieveld beter inzichtelijk gemaakt kan worden.

Idealiter wordt er met de implementatie van de AMBV een monitorinstrument ingeregeld waarmee de effectiviteit van overdrachten doorlopend wordt gemeten. Dit onderzoek biedt aanknopingspunten voor variabelen die in zo'n monitor opgenomen kunnen worden.

6.2.1.3 Halen van termijnen vergt een ketenbrede aanpak

Bij de Dublinverordening bleek het behalen van de overdrachtstermijnen al een van de grootste knelpunten. Onder de AMBV komt hier een extra uitdaging bij doordat de streeftermijn voor het opstellen van een overdrachtsbesluit twee weken wordt. Overigens is dit geen fatale termijn, als het niet lukt binnen twee weken, blijft de andere lidstaat verantwoordelijk en kan de IND ook doorgaan met de Dublinprocedure. Te verwachten valt dus dat het behalen van de termijnen een nog grotere uitdaging wordt in de nieuwe procedure.

Handelingsperspectief 4 AMBV (IND, DTenV, DRM en DMB)

Zet in op een ketenbrede aanpak om de termijnen van de AMBV te halen.

Het is van belang dat er een goed plan komt over hoe de AMBV-termijnen behaald kunnen worden. Uit dit onderzoek blijkt dat er met name aandacht dient te zijn voor beleidsmatige en juridische obstakels voor het behalen van de termijnen en voor knelpunten in de uitvoering van de overdrachten. Omdat deze knelpunten op verschillende stappen van de asielketen zien, is het **van belang dat waar nodig met ondersteuning door DRM, vanuit ketenperspectief wordt gekeken naar de implementatie van de AMBV**. Dit vergt met name nauwe samenwerking van de IND en de DTenV. De IND past de procedure al aan om de kortere termijn voor het opstellen van een overdrachtsbesluit haalbaar te maken. De DTenV en de IND zijn echter onderling afhankelijk van elkaar voor het behalen van de termijnen. Lange doorlooptijden bij de IND kunnen ertoe leiden dat de DTenV onvoldoende tijd heeft om een overdracht te realiseren, waardoor de uiterste overdrachtsdatum (UOD) verstrijkt. Hier ligt ook een rol voor DMB en DRM, die kunnen zorgen dat dit goed is ingebed in het beleid.

6.2.1.4 Vrijwillige terugkeer als alternatief voor overdracht aan andere lidstaat

Een deel van de aanvragers in de Dublinprocedure blijkt terugkeer naar het land van herkomst te verkiezen boven een Dublinoverdracht. Dit is niet het doel van de Dublinprocedure. Dit kan echter wel worden gezien als een positief neveneffect, omdat aanvragers op eigen initiatief aangeven het land van herkomst te verkiezen boven de andere lidstaat. Hierdoor is er dus geen dwang nodig, wat bij een (succesvolle) Dublinoverdracht vaak wel aan de orde is. Ook wordt voorkomen dat een aanvrager verdwijnt, met alle nadelige gevolgen van dien.

Handelingsperspectief 5 AMBV (DTenV i.s.m. IOM)

Houd bij het begeleiden van Dublinoverdrachten ook vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst in het vizier.

6.2.1.5 Minder vrijblijvendheid in de medewerking aan overdrachten kan bijdragen aan eerlijke verantwoordelijkheidsverdeling over EU-lidstaten

De werking van de Dublinverordening hangt sterk af van het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten. In de Dublinverordening ligt de basis voor wederzijds vertrouwen in het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Er bestaat onder deze verordening geen verplichtend mechanisme om landen te laten meewerken aan een eerlijke verdeling voor het opnemen van asielmigranten. **In de AMBV is wel een verplichtend solidariteitsmechanisme opgenomen**. Dit solidariteitsmechanisme verplicht lidstaten om solidariteit te vertonen, maar is flexibel in de vorm: het mag gaan om relocatie van aanvragers, een financiële bijdrage of een alternatief instrumenten van solidariteit (zie paragraaf 4.4 voor verdere toelichting). Een EU-solidariteitscoördinator moet toezicht gaan houden op de werking van het solidariteitsmechanisme.

Uit dit onderzoek blijkt dat solidariteit niet altijd vanzelfsprekend is, omdat de mate waarin wordt meegewerkt aan overdrachten verschilt tussen lidstaten. Hoewel het mechanisme van 'financiële solidariteit' uit de AMBV door critici wordt gezien als het afkopen van verantwoordelijkheid om asielmigranten op te nemen, worden de lasten op deze manier wel eerlijker verdeeld en krijgen lidstaten met een hogere migratiedruk meer hulp dan onder de huidige Dublinverordening. Ook zorgen de harde ondergrenzen voor relocatie en financiële solidariteit ervoor dat lidstaten zich

minder kunnen onttrekken aan hun verantwoordelijkheid. Met het invoeren van de EU-solidariteitscoördinator is er ook meer toezicht op de werking van dit mechanisme dan voorheen. Hoe dit in de praktijk zal uitwerken moet nog blijken.

In de AMBV wordt de verantwoordelijkheidsbepaling uit de huidige Dublinprocedure grotendeels gehandhaafd. Aanvragers moeten namelijk nog steeds een aanvraag indienen in het eerste EU-land waar zij binnenkwamen of legaal verbleven. Er zijn echter **aanvullende criteria toegevoegd, die in sommige gevallen voorrang hebben op de 'first entry rule', op basis waarvan aanvragers onder de verantwoordelijkheid van een andere lidstaat vallen.** Een voorbeeld hiervan is wanneer in een andere lidstaat recentelijk⁷⁵ een diploma is behaald. Op deze manier wordt beoogd asielzoekers tegemoet te komen door de verantwoordelijkheid voor hun asielaanvraag toe te wijzen aan een lidstaat waarmee zij al een band hebben.

Uit dit onderzoek bleek dat claims op landen als Griekenland en Italië afgelopen jaren in het bijzonder ineffectief waren. Als deze landen worden ontlast door een eerlijker verdeling van verantwoordelijkheid, zal de effectiviteit van claims op die landen mogelijk toenemen. Momenteel hebben zij namelijk (vaak) geen capaciteit om overdrachten aan te nemen, omdat het asielsysteem in die landen al overbelast is. Als die overbelasting afneemt, zullen zij zich mogelijk weer meer inzetten om overdrachten uit te voeren. Doordat het land van binnenkomst (in de meeste gevallen een land aan de buitengrens van de EU) in de basis nog altijd verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, is het de vraag in hoeverre de asieldruk in deze landen ook daadwerkelijk zal afnemen.

Hoewel het solidariteitsmechanisme op Europees niveau is geregeld, kan DMB wel degelijk invloed uitoefenen op de medewerking van andere lidstaten aan Dublinoverdrachten. In dit onderzoek bleek dat bilaterale samenwerkingsverbanden zoals met Duitsland en België hun vruchten afwerpen. Naar deze landen lukt het namelijk relatief vaak om wel een overdracht te effectueren. Mogelijk kan er nog meer op dergelijk bilaterale samenwerking worden ingezet.

Handelingsperspectief 6 AMBV (DMB, IND en DTenV)

Zet in op bilaterale samenwerkingsverbanden om Dublinoverdrachten te bevorderen.

6.2.2 Geleerde lessen voor de huidige Dublinprocedure

Voordat de AMBV ingaat in juli 2026 valt al het een en ander te verbeteren aan de huidige Dublinprocedure. Hieronder benoemen we de geleerde lessen ten behoeve van de huidige Dublinprocedure en stellen enkele handelingsperspectieven voor.

6.2.2.1 Analyse van inzet middelen en activiteiten kan zicht op effectiviteit Dublinprocedure verbeteren

Uit dit onderzoek blijkt dat de Dublinprocedure slechts in beperkte mate effectief is. De Dublinprocedure leidt bij vier op de vijf procedures niet tot een overdracht, maar levert juist extra werk op omdat na de Dublinprocedure veelal ook nog de Nederlandse asielprocedure doorlopen moet worden. Dit terwijl de IND juist Dublinclaims uitzet om de lasten op het Nederlandse asielsysteem te verlichten. Ook komen bepaalde kenmerken naar voren die indicatief kunnen zijn voor het al dan niet slagen van een Dublinclaim (zie paragraaf 6.1). Het verdient dan ook aanbeveling om in samenwerking met ketenpartners (IND, DTenV, COA en DRM) te analyseren hoe middelen het meest efficiënt ingezet kunnen worden. Als het uitzetten van bepaalde claims weinig oplevert, kan het efficiënter zijn om geen claim uit te zetten. Als een aanvraag uiteindelijk toch moet worden opgenomen in de nationale procedure, kan zo een aantal maanden opvang bij het COA, een DTenV traject en een dubbele procedure bij de IND voorkomen worden. Hiermee zou bovendien een langere periode van onzekerheid voor de aanvrager voorkomen kunnen worden. In hoeverre middelen en activiteiten bijdragen aan de beoogde prestaties (efficiëntie) en effecten (kosteneffectiviteit) vielen buiten de scope van dit onderzoek. Een analyse hiervan kan echter bijdragen aan meer strategische inzet van middelen.

Handelingsperspectief 7 Dublinverordening III (IND, DTenV, COA en DRM)

⁷⁵ In de afgelopen zes jaar.

Analyseer in hoeverre middelen en activiteiten bijdragen aan de beoogde effecten van de Dublinprocedure.
--

6.2.2.2 Overweeg om AMVs standaard opnemen in de nationale procedure

Uit dit onderzoek bleek dat voor AMVs in het bijzonder weinig overdrachten geëffectueerd werden. Dit komt door hoge eisen die andere lidstaten stellen aan overdrachten en juridische belemmeringen vanwege het belang van het kind. Het gaat om een kleine groep met complexe zaken. Er kan daarom overwogen worden om deze minderjarigen om proceseconomische redenen standaard op te nemen in de nationale procedure, tenzij zij zelf graag overgedragen willen worden naar een andere lidstaat.

Handelingsperspectief 8 Dublinverordening (IND en DMB)

Overweeg om AMVs standaard op te nemen in de nationale procedure, tenzij zij zelf overgedragen willen worden naar een andere lidstaat.
--

6.2.2.3 Versnellen van de afhandeling van Dublinclaim (claimen, beslissen en overdragen) kan effectiviteit vergroten

Het versnellen van de Dublinprocedure verkleint de kans dat overdrachten niet meer mogelijk zijn. Zo kan versnelling de effectiviteit van de Dublinprocedure vergroten. Met de huidige personeelstekorten en grote uitdagingen die op de IND afkomen met de implementatie van het Migratiepact, is het echter de vraag of dit op korte termijn haalbaar is. DGM kan het gesprek aangaan met de IND en DTenV over wat zij op dit moment nodig hebben om Dublinprocedures sneller af te handelen. De Dublin unit van de IND kan bijvoorbeeld bevraagd worden over waar zij tegenaan lopen en wat hen zou helpen om Dublinclaims sneller af te handelen.

Handelingsperspectief 9 Dublinverordening III (IND, DTenV en DGM)

Het versnellen van de afhandeling van Dublinclaims door alle ketenpartners (claimen, beslissen, beroep en overdragen) kan de effectiviteit van de procedure vergroten.
--

6.2.2.4 Door afstemming tussen IND en DTenV kan meer eenduidigheid over registratiedata bereikt worden

Zoals eerder besproken zijn er inconsistenties tussen de IND- en DTenV-data. Het zou goed zijn als beide diensten hun onderlinge gesprek voortzetten om tot meer eenduidigheid over de registraties van de Dublinprocedure te komen.

Handelingsperspectief 10 Dublinverordening III (IND en DTenV)

Blijf in gesprek om de datakwaliteit van registraties over de Dublinprocedure te verbeteren.
--

6.3 **Slotwoord**

Uit dit onderzoek komt een beeld naar voren van een Dublinprocedure die (te) vaak niet effectief is. Op basis van de bevindingen zijn verschillende handelingsperspectieven opgesteld voor de IND en zijn ketenpartners. Omdat dit onderzoek was gericht op de uitvoering van het Dublinproces, zijn we niet ingegaan op de gevolgen voor aanvragers. Bij het uitvoeren van de handelingsperspectieven is het echter van belang om ook het perspectief van de aanvrager mee te nemen. Er dient nagedacht te worden over of de procedure om verantwoordelijkheid te bepalen niet onnodige onzekerheid teweegbrengt bij de doelgroep.

Bijlage 1: Overzicht belangrijkste jurisprudentie en context

Deze bijlage bevat een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in jurisprudentie en overige omstandigheden die van invloed waren/zijn op de Dublinprocedure in Nederland.

B1.1 Langdurige jurisprudentie Griekenland

Sinds 21 april 2011 zijn geen overdrachten mogelijk vanwege de EHRM-zaak M.S.S. tegen België en Griekenland. Er zijn slechte detentie- en leefomstandigheden voor asielzoekers in Griekenland en het niveau van de Griekse asielprocedure is niet op orde. Op 8 december 2016 heeft de Europese Commissie aanbevelingen gedaan om, onder voorwaarden, geleidelijk aan overdrachten aan Griekenland te hervatten.

Vervolgens is besloten een beperkt aantal vreemdelingen die voor overdracht aan Griekenland in aanmerking kwam, te claimen bij Griekenland. Besluiten over de overdracht konden pas worden genomen na een expliciet akkoord van Griekenland en voldoende individuele garanties ten aanzien van de asielprocedure en de opvang in Griekenland.

De IND heeft een aantal beschikkingen (overdrachtsbesluiten) opgesteld. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft op 23 oktober 2019 geoordeeld dat eerst nader onderzoek gedaan moest worden naar de toegang tot rechtsbijstand voordat vreemdelingen kunnen worden overgedragen aan Griekenland.

De IND is op dit moment nog in afwachting van de uitkomst van het nadere onderzoek naar de toegang van vreemdelingen tot rechtsbijstand. Of Nederland moet individuele garantie krijgen van de Griekse autoriteiten dat aan een vreemdeling een rechtsbijstandsverlener zal worden toegewezen. Om die reden wordt er vooralsnog niet overgedragen aan Griekenland.

Hongarije

Sinds juli 2015 zijn geen overdrachten meer mogelijk naar Hongarije vanwege een uitspraak van de ABRvS over de onverenigbaarheid van nieuwe Hongaarse asielwetgeving met het Europees recht. In deze zaken wordt net als in Griekse zaken geen handelingen verricht in de Dublinprocedure. De aanvraag wordt meteen in de nationale procedure opgenomen.

Malta

Een uitspraak van de ABRvS van 15 december 2021 schrijft voor dat er nader onderzoek nodig is naar de detentie van Dublinclaimanten en meer specifiek de detentieomstandigheden, de opvangvoorzieningen en de beschikbaarheid van een effectief rechtsmiddel, waaronder toegang tot rechtsbijstand en de rechter. Sindsdien is het niet mogelijk te beslissen op zaken waarin Malta de verantwoordelijke lidstaat is. Aan deze uitspraak van de ABRvS is een periode voorafgegaan met gegronde beroepen. Deze periode startte rond april 2021.

Italië

Sinds december 2022 heeft Nederland geen asielzoekers meer over kunnen dragen aan Italië. Italië accepteert dat het land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, maar weigert de daadwerkelijke overdracht met als reden een tekort aan opvangplekken. Italië weigert de overdracht vanuit alle lidstaten.

Op 26 april 2023 heeft de ABRvS geoordeeld dat ten aanzien van Italië niet onverkort van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgegaan kan worden. Deze uitspraak heeft ertoe geleid dat door de IND niet beslist kan worden op Italiaanse Dublinzaken. Omdat de situatie in Italië als van tijdelijke aard wordt beschouwd, blijft het voor de IND wel mogelijk om een claimverzoek aan Italië te richten en bij akkoord op een later moment alsnog te beslissen, indien de situatie in Italië ten goede wijzigt. Vanaf het akkoord is een termijn van zes maanden beschikbaar voor het realiseren van de overdracht. Voor zover bekend hebben andere lidstaten geen vergelijkbare jurisprudentie. Overdracht is voor andere lidstaten echter ook niet mogelijk.

In twee jaar tijd is er geen verandering opgetreden in het handelen van Italië. Naar mate de situatie langer aan hield heeft de IND de behandeling van Italiaanse Dublinzaken gedeprioriteerd.

Vanaf 1 januari 2024 verzendt de IND uit proceseconomische redenen geen claimverzoeken meer naar Italië in zaken van vreemdelingen die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst. En in zaken van vreemdelingen die de nationaliteit hebben van een land waarvoor geldt dat er sprake is van een laag inwilligingspercentage, waaronder bijvoorbeeld Algerije en Moldavië. In bovengenoemde zaken gaat de IND meteen over tot opname van de aanvraag in de nationale procedure.

B1.2 Tijdelijke jurisprudentie

Kroatië

Er was een knelpunt voor overdrachten naar Kroatië tussen april 2022 en januari 2023. In april 2022 oordeelde de ABRvS dat nader onderzoek gedaan moest worden naar overdrachten van vreemdelingen aan Kroatië. In januari 2023 werden overdrachten weer hervat na beantwoording van vragen door de Kroatische autoriteiten. Bij uitspraak van Raad van State van 13 september 2023 is het standpunt van de toenmalige staatssecretaris gevolgd.

Polen

Er was een knelpunt voor overdrachten naar Polen tussen januari 2023 en eind februari 2024. In januari 2023 heeft de ABRvS aangegeven zaken aan te houden in afwachting van prejudiciële vragen die waren gesteld aan het Hof van Justitie. Na de beantwoording daarvan op 29 februari 2024 kon de IND weer doorgaan met de Dublinprocedure, maar omdat bijna geen uitspraken werden gedaan konden overdrachten niet plaatsvinden.

Zweden

Voor overdrachten naar Zweden gold een knelpunt vanaf begin januari 2023 tot eind november 2023. Begin januari 2023 kwam er een uitspraak van de ABRvS over verschillen in beschermingsbeleid ten aanzien van Syrische vreemdelingen. In juni 2023 is een informatiebericht binnen de IND uitgebracht (IB2023/32) waarin is uitgelegd dat in specifieke zaken besluitvorming aangehouden moest worden in afwachting van informatie van de Zweedse autoriteiten. Dit knelpunt is met uitspraak van het Hof van 30 november 2023 opgelost. De ABRvS had al eerder (6 september 2023) uitspraak gedaan.

Denemarken

Het verschil in beschermingsbeleid ten aanzien van Syrische vreemdelingen zorgde ook voor overdrachten naar Denemarken voor een knelpunt vanaf 6 juli 2022. Binnen de IND werd hierover een informatiebericht (IB2022/62) uitgebracht. Specifieke zaken werden aangehouden tot 14 november 2022. Het knelpunt is met uitspraak van het Hof van 30 november 2023 opgelost. De Afdeling had al eerder (6 september 2023) uitspraak gedaan.

België

Vanaf 19 juli 2023 zijn zaken van niet kwetsbare alleenstaande mannen die overgedragen dienden te worden aan België enige tijd aangehouden. Op 13 maart 2024 is uitspraak gedaan door de ABRvS. Recent is weer sprake van gegronde beroepen en zijn ook weer hogere beroepen ingesteld.

Bulgarije

In 2023 was sprake van meerdere gegronde beroepen over overdrachten naar Bulgarije die hebben geleid tot hoger beroepen. Er is geen sprake geweest van het aanhouden van zaken. Op 16 augustus 2023 zijn door de ABRvS uitspraken gedaan waaruit volgt dat van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgegaan mag worden.

B1.3 Overige jurisprudentie

Chain Rule:

Door een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU is een einde gekomen aan een langlopende afspraak tussen lidstaten over het opnieuw starten van overdrachtstermijnen wanneer de vreemdeling zelf nieuwe aanvragen doet in andere lidstaten.

Deze werkwijze mag niet meer, conform de uitspraak van het Hof van Justitie van 12 januari 2023⁷⁶. Hierdoor komt het vaker voor dat de verantwoordelijkheid verschuift tussen lidstaten. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat Nederland verantwoordelijk wordt. Ook kan het ertoe leiden dat de IND de Dublinprocedure doorloopt en op een laat moment in die procedure bekend wordt dat toch een andere lidstaat verantwoordelijk is.

Verlengen UOD bij een voorlopige voorziening:

Op 22 november 2023 heeft de ABRvS op basis van een arrest van het Hof van Justitie geoordeeld dat een voorlopige voorziening die in hoger beroep wordt toegewezen alleen de UOD opschort wanneer in beroep in eerste aanleg een voorlopige voorziening was toegewezen. Omdat in de Nederlandse rechtspraak in eerste aanleg meestal geen voorlopige voorziening wordt toegewezen (omdat beroep en voorlopige voorziening gelijktijdig worden behandeld) en de UOD wel was opgeschort, is een herstelactie nodig geweest. In veel zaken waarvan de UOD verstreken was (want onterecht opgeschort) kon de overdracht niet meer plaatsvinden. Deze dossiers lagen al bij DTenV, maar de aanvragen zijn alsnog in de nationale procedure opgenomen.

B1.4 Overige omstandigheden

Opvangcrisis en achterstand aanmeldgehoren

Met name in 2023 was sprake van grote problemen in de opvang die ook effect hadden op de Dublinprocedure. Inmiddels is geregeld dat eerst een aanmeldgehoor Dublin moet worden afgenomen voordat personen overgeplaatst kunnen worden. In 2023 – toen personen buiten moesten slapen in Ter Apel – gebeurde dat niet. De situatie was chaotisch. Er was vaak niet duidelijk waar iemand verbleef. Wanneer iemand in een crisisnoodopvanglocatie verbleef kon geen aanmeldgehoor worden afgenomen. Er was in deze periode een grote achterstand bij het afnemen van aanmeldgehoren door de IND. Dit gold ook voor Dublingehoren. In hoeverre dit van invloed is geweest op het tijdig claimen, en op het verkrijgen van een claimakkoord, is moeilijk te zeggen. Wel werd afgeweken van het normale proces van eerst horen en daarna een claimverzoek verzenden. Een exacte periode waarin dit van invloed is geweest kan niet genoemd worden.

Covid 19

Covid 19 heeft vanaf halverwege 2020 een grote impact gehad op het Dublinproces. Covid 19 zorgde voor belemmeringen bij het kunnen horen van vreemdelingen. Voor die belemmeringen zijn wel snel oplossingen gekomen. De grootste belemmering ontstond echter door restricties op reisbewegingen en op vereisten voor vliegverkeer (coronatesten) waarvoor medewerking van de vreemdeling vereist was. Pas in 2022 waren de meeste restricties opgeheven.

Memorandum of understanding

Met Duitsland en België is een *Memorandum of Understanding* ondertekend wat de overdracht tussen deze landen en Nederland zou moeten bevorderen. Het memorandum zou onderlinge samenwerking en verkorting van procedurele termijnen moeten bewerkstelligen.⁷⁷

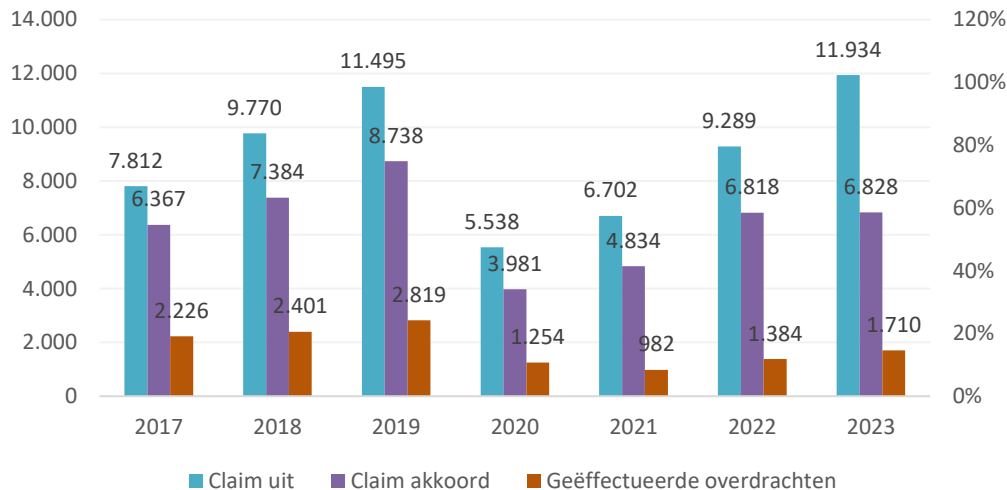
⁷⁶ ECLI:EU:C:2023:4

⁷⁷ Kamerstuk 19637, nr. 3009 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Bijlage 2: Aanvullende cijfermatige analyses

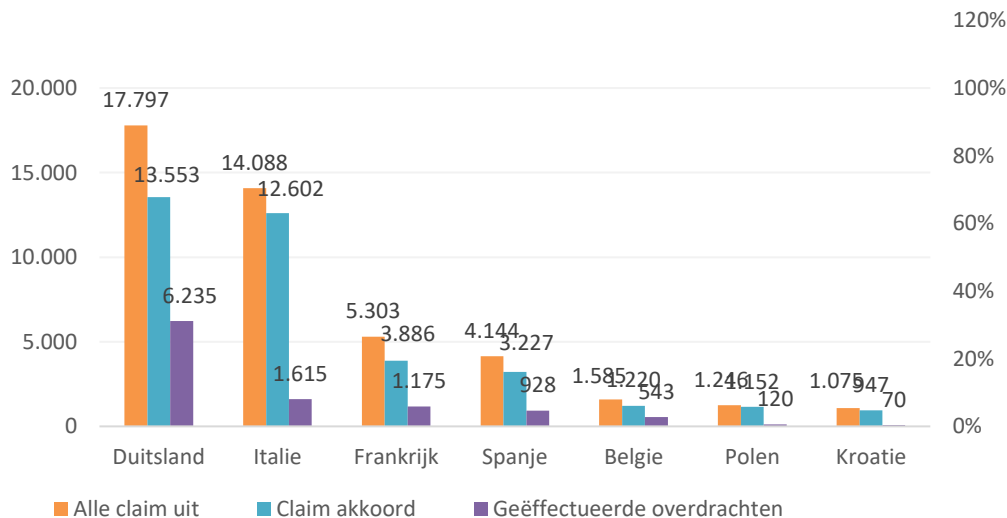
B2.1 Aanvullende figuren

Figuur B2.1.1 Aantallen opgevoerde claims, claims met een akkoord en geëffectueerde overdrachten volgens de IND, naar jaar (2017 t/m 2023; N=62.540)



Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

Figuur B2.1.2 Aantallen opgevoerde claims uit, claims met een akkoord en geëffectueerde overdrachten, naar lidstaat (2017 t/m 2023; N=45.238)

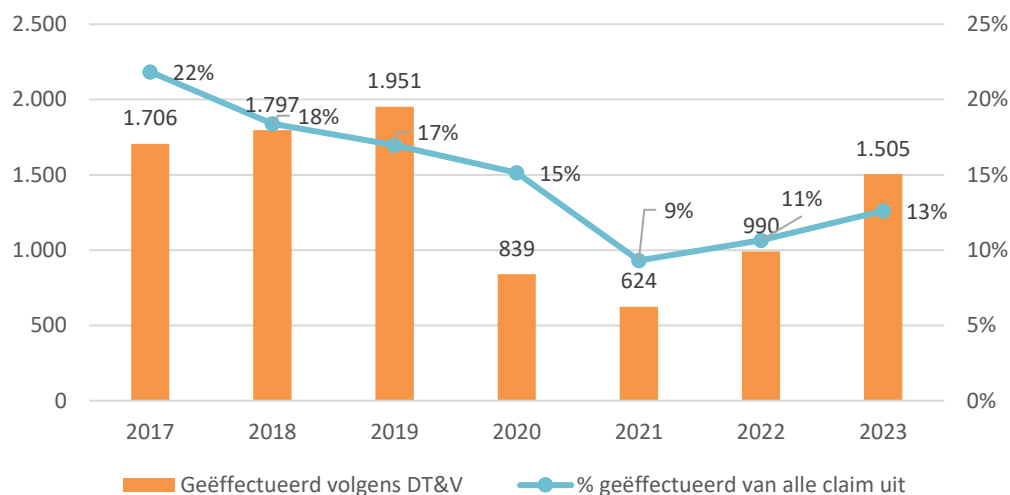


Bron: IND-Data uit Metis, peilmoment december 2024

B2.2 Aanvullende analyse DTenV-data

Bij de DTenV is voor alle jaren een **aanzienlijk lager aantal geëffectueerde overdracht bekend dan bij de IND** (zie de oranje balken in figuur B2.1.1. hierboven). In totaal heeft DTenV minder dan 9.500 overdrachten geregistreerd, wat 21 procent is van alle claim uit zaken van de IND. De trend in zowel absolute aantal als percentage effectueringen komt wel overeen met de IND-cijfers (zie figuur 5.2 voor de relatieve trend van de IND).

Figuur B2.2.1 Aantal overdrachten bekend bij DTenV en de percentage geëffectueerde overdrachten van alle opgevoerde claimzaken van de IND, naar jaar (2017 t/m 2023; N=62.540)



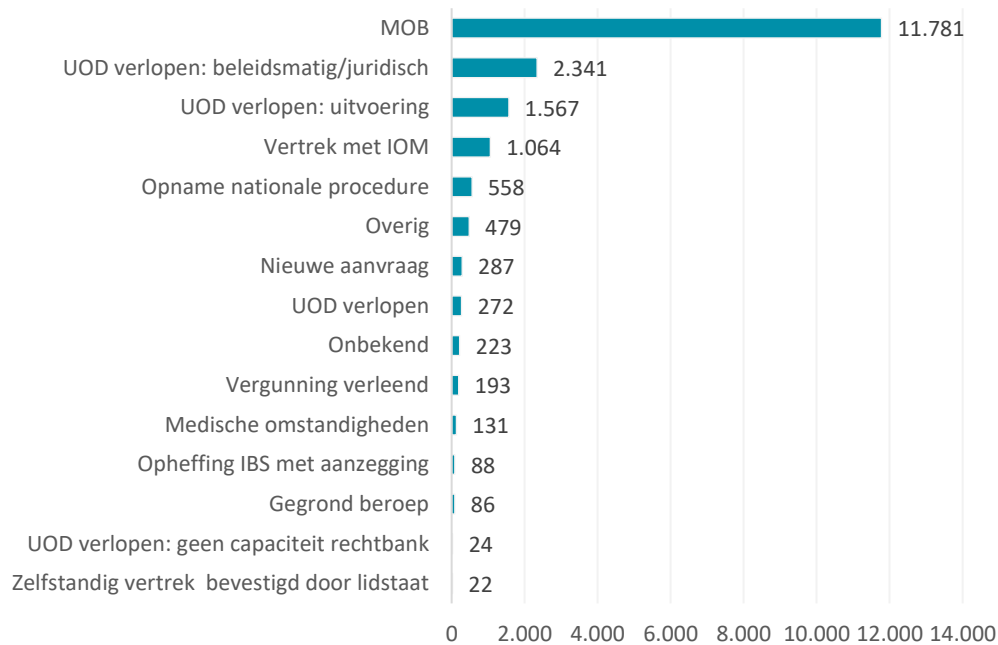
Bron: DTenV-Data, peilmoment december 2024

Uit de DTenV-data blijkt eveneens dat van de geëffectueerde Dublinoverdrachten (volgens de DTenV) **meer dan de helft (59%) gedwongen** was, tegenover 41 procent vrijwillig.

Binnen de zaken waarvoor een DTenV-dossier is gevonden, is ook gekeken naar de meest voorkomende redenen dat een dossier wordt gesloten zonder dat er een overdracht plaatsvindt:

- **Met onbekende bestemming (MOB) vertrokken:** Veruit de meest voorkomende reden is dat de aanvrager met onbekende bestemming (MOB) is vertrokken (62%).
- **Uiterste overdrachtsdatum (UOD) verstreken:** Ook het verstrijken van de uiterste overdrachtstermijn (UOD) is bij ruim één op de vijf zaken (22% in totaal) een reden om het dossier af te handelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vier oorzaken van het niet behalen van de UOD: 1) Wegens beleidsmatig of juridisch redenen, bijvoorbeeld het tijdelijk verbieden van overdrachten naar een land waar de opvang als onmenselijk beschouwd wordt (12%); 2) Vertraging in de uitvoering (8%); 3) Verstryken UOD om andere redenen (geregistreerd als verstrijken UOD); 4) Vertraging door gebrek aan capaciteit in de rechtbank (<1%).
- **Overdracht aan de *International Organisation for Migration (IOM)*:** Een aanzienlijk deel van de dossiers wordt overgedragen aan IOM (6%);
- **Opname in de nationale procedure:** Een deel van de zaken wordt door de IND opgenomen in de nationale procedure (3%).

Figuur B2.2.2 Redenen voor afhandeling bij niet geëffectueerde overdrachten volgens DTenV-registraties (2017 t/m 2023; N=19.138*)



Bron: DTenV-Data, peilmoment december 2024

*Dublinzaken waarvan geen DTenV-dossier beschikbaar is, zijn hier buiten beschouwing gelaten; categorieën die minder dan 10 keer voorkomen (gezamenlijke N=10) zijn weggelaten uit de figuur.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Mei 2025