VERANTWOORDINGSONDERZOEK

Ministerie van Asiel en Migratie (XX)

Rapport bij het Jaarverslag 2025

2026

Algemene Rekenkamer

Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun beleid, hun bedrijfsvoering en hun bestedingen. Dit noemen we het verantwoordingsonderzoek. Onze centrale vragen in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek zijn:

- Heeft het beleid de gewenste resultaten opgeleverd?
- Zijn de zaken goed geregeld op de ministeries?
- Is het geld ontvangen, besteed en verantwoord volgens de regels?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Zoals onze wettelijke taak voorschrijft, geven wij daarbij ook oordelen over de financiële informatie en de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Pas nadat de Staten-Generaal de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans hebben ontvangen, kunnen zij per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de verantwoordelijke minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van Asiel en Migratie (XX). De andere rapporten van het verantwoordingsonderzoek 2025 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek-2025. Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de rijksverantwoording 2025*. Hierin nemen wij de verklaring van goedkeuring van de rijksrekening op. Ook vindt u hierin een overkoepelende beschouwing over het verantwoordingsonderzoek 2025.

Inhoud

1. Onze conclusies | 5

2. Actuele ontwikkelingen en risico's | 7

2.1 Actuele ontwikkelingen | 7

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025) | 9

3. Inzicht in geld | 11

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie | 11

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven | 12

4. Resultaten van geld en beleid | 15

4.1 Beleidsonderzoek Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme | 15

4.2 Beleidsevaluaties | 25

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken | 26

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid | 26

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie | 28

5. Bedrijfsvoering | 29

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering | 29

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering | 30

5.3 Opgeloste onvolkomenheden | 31

5.4 Bestaande en nieuwe onvolkomenheden | 32

5.5 Steeds vaker overschrijding van wettelijke beslistermijn asielprocedures IND | 34

5.6 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering | 48

5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie | 49

6. Geld gecontroleerd | 50

6.1 Oordelen over de financiële informatie | 51

6.2 Toelichting financiële oordelen | 52

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer | 53

7.1 Reactie minister van Asiel en Migratie | 53

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 55

Bijlage | 57

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Asiel en Migratie 2025 | 57
Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek | 59
Bijlage 3 Literatuur | 61
Bijlage 4 Begrippenlijst | 63

1. Onze conclusies

Bij het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) waren in 2025 de uitgaven € 7.610,8 miljoen, de ontvangsten € 463,4 miljoen en de verplichtingen € 7.665,2 miljoen.

De minister van AenM is verantwoordelijk voor onder andere asiel- en migratiebeleid. Voor dit verantwoordingsonderzoek heeft de Algemene Rekenkamer 2 onderzoeken uitgevoerd bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het agentschap van het ministerie van AenM. We onderzochten het screenen op terrorisme in de asiel- en nareisprocedure en de beslistermijnen bij de IND. We concluderen dat de IND er gemiddeld 2 jaar over doet om asielzoekers te screenen, in plaats van de afgesproken 14 dagen. Dit hangt samen met onze conclusie dat er steeds langere doorlooptijden en achterstanden in de asielprocedures zijn. De minister zou de IND beter kunnen aansturen, zodat de IND sneller voldoet aan de wettelijke beslistermijnen.

Het ministerie van AenM is nieuw. 2025 is het eerste jaar waarover wij in ons verantwoordingsonderzoek apart verslag doen van dit ministerie. De minister van AenM gaat over meer dan alleen asiel; ook reguliere migratie, grenscontroles en opvang van ontheemde Oekraïners behoren tot zijn taken. De asielketen staat echter in de schijnwerpers.

Screening asielzoekers te laat

De screening op terrorisme door de IND is minder effectief omdat de IND er gemiddeld 2 jaar over doet om asielzoekers te screenen, in plaats van binnen de afgesproken 14 dagen. Screening door de IND is niet het enige moment in de asielketen waar signalen van terrorismedreigingen opgevangen worden. Er zijn meer momenten in de asielprocedure, zoals bij het identificatie- en registratieproces voorafgaand aan de asielprocedure, bij de interviews door de IND met de asielzoeker, door signalen vanuit het COA of van andere mede-asielzoekers. 100% uitsluiten van elk risico is volgens de minister echter onmogelijk. We beoordelen het gevoerde beleid voor het screenen van asielzoekers als zorgelijk.

Beslistermijnen in de asielprocedure vaak niet gehaald

Het moment waarop de IND een interview heeft met de asielzoeker is steeds later in de asielprocedure. Dat blijkt uit ons onderzoek naar de beslistermijnen in de asielprocedures. Daardoor ontstaan er steeds meer achterstanden. De gemiddelde doorlooptijd is 67 weken, waar dit in 2022 nog 31 weken was. Dit heeft meerdere oorzaken. Sommige daarvan liggen buiten de IND, bijvoorbeeld grotere toestroom van asielzoekers en andere prioritering van de politiek. Een andere oorzaak waar de IND wel invloed op heeft, is het gebrek aan monitoring en sturing op de werking van eigen maatregelen. Dit komt omdat de IND de juiste data niet voorhanden heeft om de effecten van de maatregelen in kaart te brengen. De minister stuurt ook niet op het inzichtelijk maken van de effecten van de maatregelen. Door de invoering van het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 is het wegwerken van de achterstanden een uitdaging voor de IND, omdat de minister voorrang geeft aan tijdig beslissen op nieuwe instroom. Hierdoor kost het wegwerken van achterstanden in bestaande aanvragen volgens de IND minimaal 5 jaar. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van Asiel en Migratie

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen

Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag voor de agentschappen is ons oordeel echter negatief.

Onvolkomenheden bij ministerie van Asiel en Migratie

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Beheersing beslistermijnen asielprocedure				✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Prestatieverklaringen IND		✗	✗	✓	

- ✗ Onvolkomenheid
- ⊗ Ernstige onvolkomenheid
- ✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
- ▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
- ‖ De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

Verder in het rapport

- Hoofdstuk 2 Actuele ontwikkelingen en risico's
- Hoofdstuk 3 Inzicht in geld
- Hoofdstuk 4 Resultaten van geld en beleid
- Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering
- Hoofdstuk 6 Geld gecontroleerd
- Hoofdstuk 7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

2. Actuele ontwikkelingen en risico's

2.1 Actuele ontwikkelingen

Op het beleidsterrein van het ministerie van AenM hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan. Het ministerie van AenM werd na de verkiezingen van 2024 ingesteld. Daarvoor was het als directoraat-generaal Migratie onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). In 2025 kreeg het ministerie van AenM een begroting. Nu heeft het ook zijn eerste jaarverslag. Met de komst van het kabinet-Jetten, eind februari 2026, is het ministerie van AenM opgeheven en is het apparaat weer ondergebracht bij het ministerie van JenV. Voor het beleid is er een verantwoordelijke minister van AenM met een eigen begroting (Eindverslag formateur Jetten, 2026).

In 2025 was de minister van AenM verantwoordelijk voor vreemdelingenzaken, asiel, artikel 1F van het vluchtelingenverdrag, grensbewaking, het internationale migratiebeleid en het Europese Asiel- en Migratiepact (Parlement, 2025).

De begroting van de minister van AenM heeft 1 beleidsartikel, artikel 37 Migratie, en 1 apparaatskosten-artikel, artikel 91 Apparaat kerndepartement. Het ministerie heeft ook 1 agentschap: de IND. Daarnaast zijn er 2 rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) bekostigd door het ministerie van AenM: het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de stichting Nidos (opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen).

Artikel 37 heeft het volgende doel: ‘een op maatschappelijk verantwoorde wijze en in overeenstemming met internationale verplichtingen gereglementeerde en beheerste toelating tot, verblijf in en vertrek uit Nederland van vreemdelingen, alsmede verkrijging van het Nederlanderschap of de intrekking daarvan’.

Migratie en de Monitor Brede Welvaart

Volgens de Monitor Brede Welvaart 2025 van het CBS heeft migratie invloed op alle kanten van ‘brede welvaart’. Niet alleen op bijvoorbeeld de bevolkingsgroei en daarmee ook op hulpbronnen en de beschikbare ruimte, maar ook op de sociale cohesie. Denk aan integratie en zorgen in de samenleving. De wetenschap heeft geen eenduidig zicht op de effecten van migratie. Dat maakt het lastig voor het CBS om ‘migratie’ als enkele indicator op te nemen in de Monitor Brede Welvaart.

De afgelopen 20 jaar nam de immigratie naar Nederland sterk toe (CBS, 2025). Eerst door arbeidsmigratie, gezinsmigratie en studiemigratie als gevolg van de Europese integratie, en daarna ook door asielmigratie. Inmiddels zien we een daling in het aantal eerste asielaanvragen. Deze dalende trend heeft zich ook in 2025 doorgezet.

Migratie in Nederland wordt door het CBS ingedeeld in 6 categorieën:

- arbeidsmigratie;
- studiemigratie;
- gezinsmigratie;
- asielmigratie;
- tijdelijke bescherming;
- overig.

In de periode 2013-2022 was 26% van de migranten een arbeidsmigrant, 27% was een gezinsmigrant, 17% een studiemigrant en 11% een asielmigrant (AenM, 2025a). Meer dan de helft van de instromende migranten bestaat uit gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten.

Vluchtelingen uit Oekraïne

Eind 2025 verblijven meer dan 132.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland op grond van de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB), van wie er bijna 91.000 in gemeentelijke opvanglocaties wonen. In juli 2025 is de RTB verlengd tot en met 4 maart 2027. In november 2025 heeft het kabinet ingestemd met een nieuwe reguliere verblijfsvergunning voor ontheemden uit Oekraïne na maart 2027.

Toezicht

Tijdens de grenscontroles kan aan personen de toegang tot Nederland geweigerd worden. In 2025 waren er 3.800 toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen van Nederland. Daarnaast zijn er 2.360 persoonsgerichte controles gedaan, waarvan bij 62% van deze controles personen zonder verblijfsrecht zijn aangetroffen. Het aantal staatloze personen dat in Nederland woont is met 8% gedaald tot 4.745 (1 januari 2024).

2.2 Risico's (focusonderwerp Tweede Kamer 2025)

De Tweede Kamer heeft voor de verantwoording over 2025 als focusonderwerp gekozen: risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld. De ministers besteden hier extra aandacht aan in de jaarverslagen. De minister van AenM heeft in zijn jaarverslag de volgende risico's benoemd.

Tabel 1 *Risico's voor de goede inning en besteding van belasting- en premiegeld volgens de minister van AenM*

Risico	Toelichting	Bedrag
Arbeidsmarktproblematiek	De huidige krapte op de arbeidsmarkt heeft directe invloed op de taakuitvoering binnen organisaties. Het wordt steeds moeilijker om taken tijdig en op het gewenste kwaliteitsniveau uit te voeren. De urgente zaken krijgen voorrang.	-
Financiering	De afhankelijkheid van tijdelijke dan wel aflopende financiering maakt het moeilijk om continuïteit en kwaliteit te borgen. Hierdoor ontstaat het risico dat de kerntaken slechts fragmentarisch of ad hoc uitgevoerd worden, wat leidt tot vertraging of afname van de resultaten of hoge kosten.	-
Informatievoorziening-systemen	Veel organisaties hebben verouderde systemen voor informatievoorziening. Ook hier speelt de krappe arbeidsmarkt een rol: de noodzakelijke vernieuwing van IV-systemen vertraagt en dit leidt tot uitval van systemen. Andere risico's op dit terrein zijn hacks, waarbij personeelsgegevens worden gestolen, data wordt gegijzeld, gecorrum-peerd of gestolen.	-

Wij vinden de risico's die de minister in zijn top 3 noemt herkenbaar. Voor financiering is het beleid gewijzigd: Het kabinet-Jetten heeft de raming op de asielbegroting bijgesteld met ingang van 2027. Hierdoor is de financiering stabieler volgens het kabinet. Bij de Voorjaarsnota 2026 is dit als volgt toegelicht. Het budget voor het COA is in lijn gebracht

met het beeld dat volgt uit de meest recente kernprognose bij de Meerjaren Productie Prognose (MPP 2025) voor 2026 en 2027. Daarna wordt de begroting stabiel gehouden op het niveau van 2027. Ook voor andere uitvoeringsorganisaties in de asielketen stelt het kabinet in de Voorjaarsnota 2026 budget beschikbaar op basis van de MPP.

In aanvulling op de risico's van de minister zien wij het volgende risico:

Tabel 2 *Belangrijke risico's voor het behalen van beleidsdoelen of voor de bedrijfsvoering*

Risico	Toelichting	Bedrag
Beleid (strategie) niet gericht op de lange termijn, niet realistisch en niet beheerst.	Een voorbeeld is dat het kabinet verschillende nieuwe wetten introduceert die geen rekening houden met al afgesproken EU-beleid (Asiel- en Migratiepact). Hierover stuurden de Nationale ombudsman en de Kinderombudsman op 3 maart 2026 een waarschuwing naar de Eerste Kamer. De waarschuwing betrof de asielwetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel. Zij vrezen dat de nieuwe wetten zullen leiden tot nog langere wachttijden in de asielketen. Veel maatregelen uit de nieuwe asielwetten keren terug in het Europese Asiel- en Migratiepact dat 12 juni in werking treedt. Volgens hen zorgt het haastig invoeren van de nieuwe asielwetten voor extra druk op uitvoeringsorganisaties, terwijl onderdelen binnen enkele maanden alweer worden overschreven door het Migratiepact. De totstandkoming van deze wetgeving past volgens de ombudsmannen niet bij een realistische overheid die doet wat zij belooft. Ons onderzoek naar de beslistermijnen bij asielaanvragen van de IND (zie par. 5.5) signaleert ook risico's bij de invoering van het Migratiepact. Volgens het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten loopt de asielketen nu al bijna elke dag tegen de grenzen van het mogelijke aan.	-

3. Inzicht in geld

3.1 Inkomsten en uitgaven van het ministerie

Het ministerie van AenM heeft in 2025 € 7.611 miljoen uitgegeven. Dit is 2,0% van de totale rijksuitgaven over 2025. Daarnaast is het verplichtingen aangegaan voor € 7.665 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 463 miljoen. De aantallen fte's zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens beoordeeld op aannemelijkheid.

Tabel 3 *Ministerie van AenM in miljoenen € en aantallen fte's*

	2023	2024	2025
XX Asiel en Migratie			
Verplichtingen	-	-	7.665
Uitgaven	-	-	7.611
Ontvangsten	-	-	463
Fte's	-	-	-

De fte's van AenM zijn niet apart beschikbaar. Deze fte's zijn onderdeel van de aantallen bij JenV.

AenM is in 2025 een nieuw begrotingshoofdstuk, afgesplitst van het begrotingshoofdstuk JenV. Daarom geeft de tabel geen meerjarig inzicht in de budgettaire gevolgen van beleid.

Wel geeft het ministerie middels een tabel een meerjarig cijfermatig overzicht voor de uitgaven opgenomen voor de artikelen. Daarom is het wel mogelijk om de uitgaven op het niveau van artikelen te vergelijken met jaren voorafgaand aan 2025. Hieruit blijkt dat de uitgaven voor artikel 37 lager zijn in 2025 (€ 7.554 miljoen) dan in 2024 (€ 8.245 miljoen).

Tabel 4 laat zien op welke artikelen de uitgaven gedaan worden en hoe ze zijn veranderd ten opzichte van vorig jaar.

Tabel 4 *Ministerie van AenM verschillen in gerealiseerde uitgaven tussen 2024 en 2025 in miljoenen €*

Begrotingsartikel	2024	2025	Verschil
XX Asiel en Migratie			
37. Migratie	8.245	7.554	-691
91. Apparaat kerndepartement	41	57	16
92. Nog onverdeeld	0	0	0
Totaal	**8.286**	**7.611**	**-675**

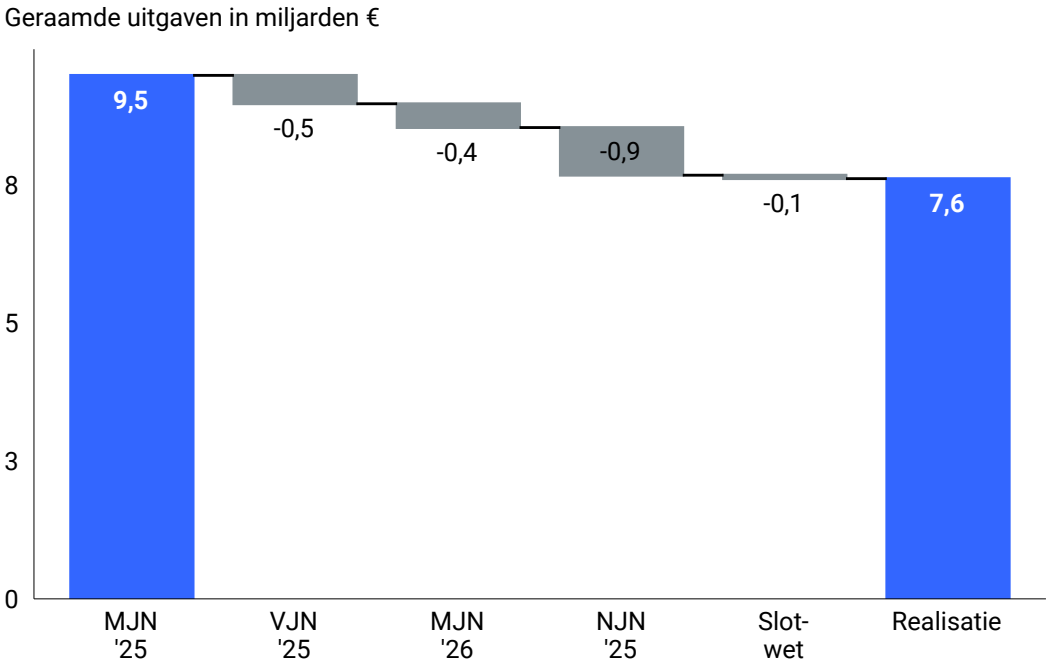
Voor het begrotingshoofdstuk XX zien we het grootste verschil bij het enige beleids-artikel. Artikel 37 Migratie heeft € 691 miljoen lagere uitgaven. Met als grootste verschilpost de € 684 miljoen lagere uitgaven op de bekostiging van gemeenten voor opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne.

3.2 Ontwikkeling van de uitgaven

Deze paragraaf biedt extra uitleg over de uitgaven van 2025 van het ministerie van AenM. We kijken voor alle begrotingen terug op de ontwikkelingen van de uitgaven over de afgelopen 3 jaar, van de Miljoenennota 2023 tot het jaarverslag 2025. Voor de begroting AenM kan dit pas vanaf de Miljoenennota 2025, omdat deze begroting toen nieuw is ingesteld. Daarna benoemen we de 3 belangrijkste veranderingen die deze ontwikkeling hebben veroorzaakt.

Figuur 1 *De ontwikkeling van de geraamde uitgaven in 2025 voor het ministerie van AenM*

De geraamde uitgaven AenM zijn in de loop van het jaar afgenomen



Bron: De standen komen uit de verticale toelichtingen vanaf de Miljoenennota 2023

Figuur 1 laat zien hoe de uitgaven van 2025 per begrotingsmoment zijn veranderd. Bij de Miljoenennota 2025 was het plan om € 9.481 miljoen uit te geven. Bij het jaarverslag 2025 waren de uitgaven uiteindelijk € 7.611 miljoen. De daling wordt vooral veroorzaakt door lagere kosten die gemeenten declareerden voor de opvang van Oekraïners. Dit leidde tot verlagingen van het budget bij de verschillende begrotingsmomenten. Ook waren er minder uitgaven voor de opvang van eerstejaars asielzoekers. Dit leidde tot verlaging van het budget, vooral bij de Najaarsnota. De eerdere verhoging bij de Voorjaarsnota 2025 voor opvang werd weer verlaagd. Zie ook de toelichting hieronder op de 3 grootste veranderingen.

Tabel 5 toont de 3 grootste veranderingen voor de uitgaven van 2025, van de Miljoenennota 2025 tot het jaarverslag 2025.

Tabel 5 *De grootste wijzigingen in de uitgaven voor 2025 van het ministerie van AenM in het afgelopen jaar (bedragen in miljoenen €)*

Begroting	Wijziging	2025
MJN 2025	Herverkaveling Asiel en Migratie	9.481
VJN 2025	Oekraïne – opvang ontheemden	-1.231
VJN 2025	MPP: COA Crisisnoodopvang	815

Herverkaveling Asiel en Migratie

Deze reeks laat de bedragen zien voor migratie die bij de Miljoenennota 2025 vanaf de begroting van het ministerie van JenV worden overgeheveld. Voor JenV is de begroting 2025 mede hierdoor € 8.779 miljoen lager geraamd.
Dit lagere bedrag dan de wijziging in de tabel is voor een deel te verklaren uit het feit dat budget voor inburgering werd toegevoegd op de begroting van het ministerie van JenV.

Oekraïne – opvang ontheemden

In 2025 en 2026 zijn er meevallers volgens de toelichting bij de Miljoenennota.
Op basis van de prognose is de netto-instroom van Oekraïense ontheemden verlaagd. Daarnaast is de normvergoeding voor opvangplekken verlaagd, op basis van kostprijsonderzoek. Het budget is bij een aantal begrotingsmomenten naar beneden bijgesteld. Voor de opvang van ontheemden was in de Ontwerpbegroting 2025 € 3.603 miljoen aan uitgaven geraamd. Het feitelijk uitgegeven bedrag is € 1.956 miljoen.

MPP: COA Crisisnoodopvang

Omdat er onvoldoende reguliere opvangplekken zijn, is crisisnoodopvang nodig, volgens de Voorjaarsnota 2025. Voor de meerkosten wordt in 2025 en 2026 extra budget beschikbaar gesteld aan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).
Uit de cijfers van het jaarverslag 2025 blijkt dat de asielinstroom op basis van het mediaan scenario MPP 2025 lager is dan eerder geraamd, waardoor er minder asielzoekers opgevangen hoeven te worden en de kosten voor het COA dalen. Voor het COA was in de Ontwerpbegroting 2025 € 4.063 miljoen aan uitgaven geraamd. De feitelijke uitgaven zijn € 3.593 miljoen.

4. Resultaten van geld en beleid

- De IND onderzoekt alle asielzoekers op signalen van terrorisme. Dit duurt gemiddeld 2 jaar. Hierdoor haalt de IND het afgesproken doel van 14 dagen niet. We beoordelen het gevoerde beleid voor de screening van asielzoekers daarom als zorgelijk.
- De minister maakt resultaten in de zelfrapportage niet concreet.

4.1 Beleidsonderzoek Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme

4.1.1 Inleiding

Dit jaar onderzochten we in ons verantwoordingsonderzoek het beleid dat de minister van AenM in 2025 heeft gevoerd voor screening op terrorisme in asiel- en nareiszaken. Het screeningsproces is een van de taken van de IND. De uitgaven van de IND in 2025 waren in totaal € 1.017 miljoen. Het screeningsproces kost ongeveer € 4,9 miljoen (0,5%).

Het beleid voor screening van asielzoekers en nareizigers

Met de Veiligheidsstrategie zet het kabinet een strategische koers uit om de nationale veiligheid te beschermen. De strategie noemt het voorkómen en bestrijden van terrorisme als een van de gebieden waarop de overheid actie onderneemt. Dit actie-gebied is verder uitgewerkt in de Contraterrorismestrategie (CT-strategie). ‘Een breed scala van partners – inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, opsporingsdiensten, de justitiële keten, gemeenten, lokale professionals en vele anderen – zet zich in om

terroristisch geweld te voorkomen' (NCTV, 2022). Ook de IND heeft een rol in de CT-strategie. De IND bepaalt op basis van onderzoek of de toelating van een vreemdeling tot Nederland gerechtvaardigd is. Tijdens het onderzoek kunnen signalen duiden op terroristische dreigingen. Het streven is deze signalen zo snel mogelijk door te leiden naar de opsporings- en inlichtingendiensten.

Ons onderzoek gaat over een klein onderdeel van het asielproces van de IND, het screenen van asielzoekers en nareizende familieleden van statushouders. Hierbij hebben we specifiek gekeken naar het proces waarin signalen die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid opgevangen en doorgezet worden naar de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Hoofdboodschap: screening minder effectief door lange looptijd
De hoofdboodschap van dit beleidsonderzoek is: de screening op terrorisme is minder effectief omdat de IND er gemiddeld 2 jaar over doet om asielzoekers te screenen, in plaats van binnen de afgesproken 14 dagen.
Screening door de IND is niet het enige moment in de asielketen waar signalen van terrorismedreigingen opgevangen worden. Er zijn meer momenten zoals bij het identificatie- en registratieproces voorafgaand aan de asielprocedure of bij de interviews door de IND met de asielzoeker, waarin de achtergrond van de asielzoeker verder onderzocht wordt. Ook vanuit het COA of van andere mede-asielzoekers kunnen signalen komen. Daarnaast zijn de opsporings- en inlichtingendiensten ook alert. 100% uitsluiten van elk risico is volgens de minister echter onmogelijk.

4.1.2 Achtergronden van het beleid

Verschillende aanslagen, zoals die op het WTC in New York op 11 september 2001 en de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 (onder meer Bataclan), zijn de basis voor de ontwikkeling van nationaal veiligheidsbeleid. Het kabinet heeft met regelmaat aangegeven dat het kabinet er alles aangelegen is om ons land te beschermen tegen terroristen die onze nationale veiligheid bedreigen. 'Dit strekt van de werkzaamheden van politie- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot een brede preventieve aanpak gericht op tegengaan van radicalisering en maatregelen binnen de asiel- en nareisprocedure' (JenV, 2025). Zo is er in 2004 bij de IND een speciale afdeling opgericht die zich onder meer bezighoudt met signalen die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid. In 2016 is de screening ingevoerd voor alle asielzoekers en nareizende familieleden van statushouders.

Contraterrorismestrategie 2022-2026

De CT-strategie is een van de uitwerkingen van de Veiligheidsstrategie onder de coördinatie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het doel van de CT-strategie is 'bescherming van de nationale veiligheid en de democratische rechtsorde tegen de dreiging van terrorisme en van die vormen van gewelddadig extremisme die mogelijk tot terrorisme leiden (..). De inzet is erop gericht om terroristische aanslagen te voorkomen en personen die terroristisch geweld nastreven te bestrijden. Door tijdig zicht te krijgen op potentiële terroristische dreigingen' (NCTV, 2022). Elke partner handelt daarbij volgens de eigen wettelijke bevoegdheden. Zowel in de Veiligheidsstrategie als in de CT-strategie staat dat de overheid geen 100% garantie kan bieden op veiligheid. 'Absolute veiligheid bestaat niet. Risico's kun je wel beheersen, maar niet uitsluiten' (NCTV, 2023).

De CT-strategie schrijft voor dat de gezamenlijke koers periodiek wordt getoetst. Dit heet een systeemcheck en die is in 2023 uitgevoerd.

Over die systeemcheck gaven de minister en staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid (waar de IND destijds onder viel) aan dat 'de bestaande procedures in algemene zin afdoende zijn ingericht om signalen van mogelijke betrokkenheid van asielzoekers en nareizigers bij terrorisme te onderkennen'.
Wel concludeerden ze dat maatregelen nodig waren. De maatregelen bestonden uit de versterking van het standaard openbronnenonderzoek op internet (waaronder sociale media), door duidelijkere werkinstructies en afspraken om de minimale zoekopdrachten te borgen en te uniformeren. Daarnaast kwam er een uitgebreider openbronnenonderzoek dat wordt uitgevoerd wanneer er signalen zijn dat een aanvrager mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid (JenV, 2023).
De IND heeft de maatregelen doorgevoerd en dit is gemeld aan de Tweede Kamer (JenV, 2024b).

Wetenschappelijk onderzoek

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat er een mogelijkheid is dat terroristen misbruik maken van de asiel- of migratiestroom (WODC/VU, 2016 en JenV, 2025).

In het Europees vergelijkend onderzoek uit 2025 concluderen de onderzoekers dat de veronderstelde kans klein is dat terroristen meekomen via asielstromen. Een klein aantal migranten (legale en illegale) radicaliseerde tijdens of na hun komst in Europa en pleegde een aanslag. Het overgrote deel van de migranten is niet betrokken bij terrorisme en de meeste aanslagplegers in Europa zijn geen eerstegeneratie-migranten (JenV, 2025).

Dat de IND in zijn onderzoek naar afwijzingsgronden ook screent op mogelijke dreiging voor de nationale veiligheid, is geen onlogische extra stap. Daarbij dient wel te worden aangeven dat de IND geen opsporingsinstantie is en dat het slechts een momentopname is.

4.1.3 Controles bij asielaanvragen

Als een asielzoeker aankomt in Nederland, meldt hij zich bij het aanmeldcentrum Ter Apel of Budel en als hij met het vliegtuig of de boot komt bij het aanmeldcentrum op Schiphol. De IND verricht de aanmelding en doet een voorregistratie (met onder ander een controle op eerdere registraties). Vervolgens gaat de asielzoeker in Ter Apel naar de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) voor identificatie en registratie (I&R). Op Schiphol doet de KMar de I&R. Tijdens het I&R-proces is er een check op de echtheid van documenten (als die er zijn) en worden de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker vastgesteld. Ook worden pasfoto's gemaakt en vingerafdrukken afgenomen. Deze gegevens worden geverifieerd in nationale en internationale databanken.

I&R-fase

Tot 1 januari 2025 identificeerde en registreerde de Nationale Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), asielzoekers. Vanaf 1 januari 2025 zijn identificatie en registratie van asielzoekers tijdelijk ondergebracht in de nieuw opgerichte taakorganisatie DISA. Na invoering van het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 wordt de IND de screenings-autoriteit. De screeningstaak vloeit voort uit de Screeningsverordening en hij komt grotendeels overeen met de taakuitvoering van het huidige I&R proces dat momenteel door DISA wordt uitgevoerd. De I&R-fase waarin dus onder meer de internationale databanken worden geraadpleegd en biometrie wordt afgenomen, moet niet verward worden met de screening op terrorisme door de IND.
De ADR meldt in zijn auditrapport 2025: "Het risico bestaat dat het I&R-proces onder druk komt te staan als DISA tijdens het uitvoeren van dit proces tegelijkertijd taken moet afbouwen en mogelijk overdragen. (..) Daarnaast kan de onzekere situatie het voor DISA moeilijker maken gekwalificeerd personeel vast te houden. (..) Eventueel personeelsverloop kan dan op gespannen voet komen te staan met het zorgdragen voor een ordentelijk I&R-proces tot 12 juni. Als er na 12 juni 2026 geen gebruikgemaakt wordt van de kennis en middelen van de DISA, is dat bovendien een inefficiënte inzet van publieke middelen."

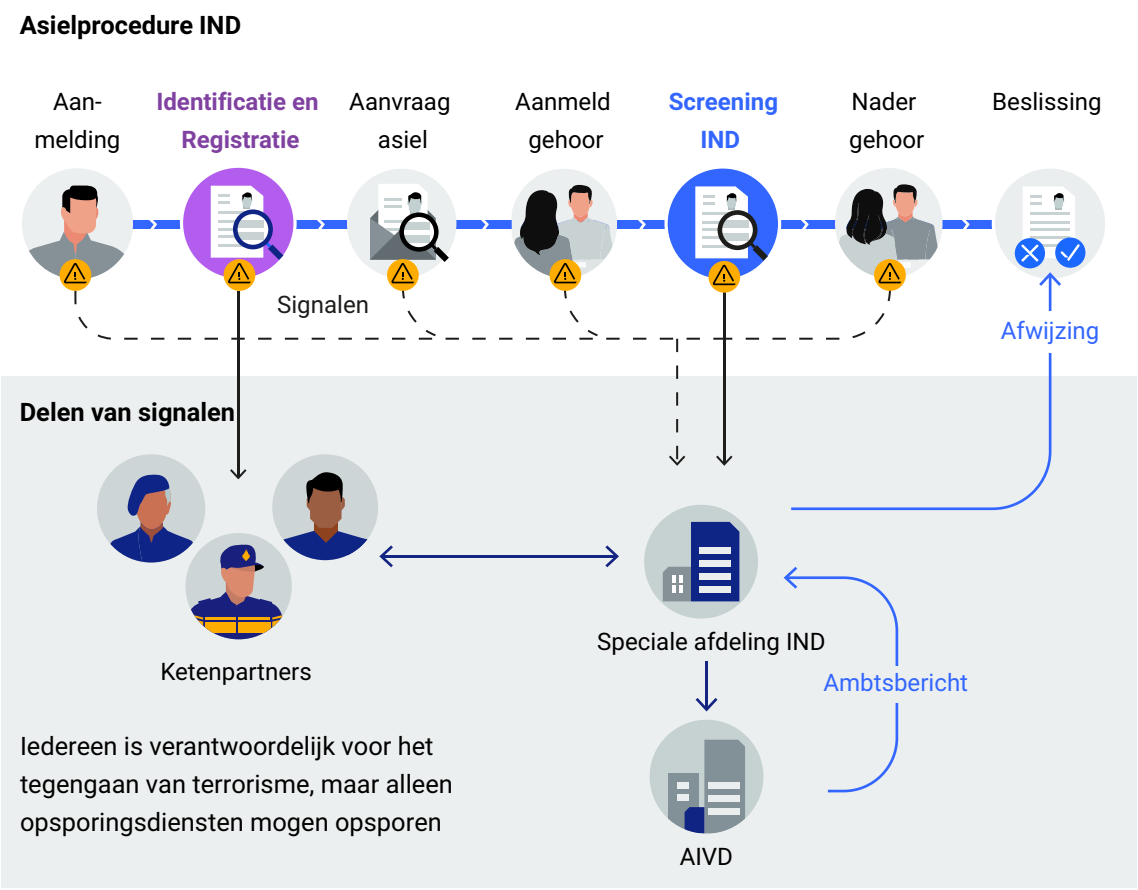
Na de asielaanvraag start de algemene asielprocedure of, als de asielzoeker via Schiphol Nederland binnenkomt, de grensprocedure. Tijdens de grensprocedure verblijft de asielzoeker in een gesloten opvanglocatie in de buurt van de luchthaven Schiphol. De asielzoeker die via Ter Apel binnenkomt krijgt in het algemeen onderdak van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). De nareizigers verblijven in het land van herkomst. De DISA is overigens geen opsporingsinstantie.

Hierna volgt de aanmeldprocedure ('aanmeldgehoor'). Vervolgens wordt de asielzoeker gescreend door de IND. Het doel van het aanmeldgehoor en de screening is te achterhalen wie de vreemdeling is en waarom hij asiel aanvraagt. Bij de onderzoeken wordt de informatie uit de voorgaande stap(pen) meegenomen. Zo wordt bij het screeningsonderzoek de informatie van de DISA en die van het aanmeldgehoor betrokken. De screener doet ook onderzoek op internet. Dit onderzoek duurt ongeveer 1 uur. Tijdens dat onderzoek kunnen signalen van ID-fraude, maar ook van mensenhandel of nationale veiligheid zichtbaar worden. Die signalen kunnen een reden zijn om de asielaanvraag af te wijzen. Voor de afwijzingsgrond 'gevaar voor de nationale veiligheid' kan dat alleen als daar een 'concrete aanwijzing' voor is. Een concrete aanwijzing is er in ieder geval als er een ambtsbericht is van de AIVD.

Na het aanmeldgehoor en de screening volgt het nader gehoor. Het doel hiervan is te bepalen of de asielaanvraag afgewezen of gegrond moet worden verklaard. Dit gebeurt mede op basis van de informatie die eerder uit het proces komt. Hier wordt het verhaal van de asielzoeker gecheckt alsook de overlegde documenten.
Tijdens de verschillende stappen in dit proces, de asielprocedure, is de IND alert op signalen die te maken hebben met nationale veiligheid. Als er een signaal is van een mogelijke dreiging van de nationale veiligheid, wordt die na afweging doorgegeven aan een gespecialiseerde afdeling. Die beoordeelt het signaal en bepaalt of het signaal moet worden voorgelegd aan de AIVD. De IND deelt alle signalen ook met ketenpartners waaronder de KMar en de politie. Voor alle duidelijkheid: een signaal melden bij de AIVD leidt niet direct tot een ambtsbericht van de AIVD.
De IND gaat over tot toekennen van de vergunning als de asielzoeker aan de voorwaarden voldoet en er geen bericht is van de opsporings- of inlichtingendienst dat er anders beslist zou moeten worden. Ook de IND is geen opsporingsinstantie.

Figuur 2 *Asielprocedure bij de IND*

In het asielproces wordt er op verschillende momenten getoetst op gevaar voor terrorisme



4.1.4 Inzicht in kosten, personeel, resultaten screenings en knelpunten

Kosten

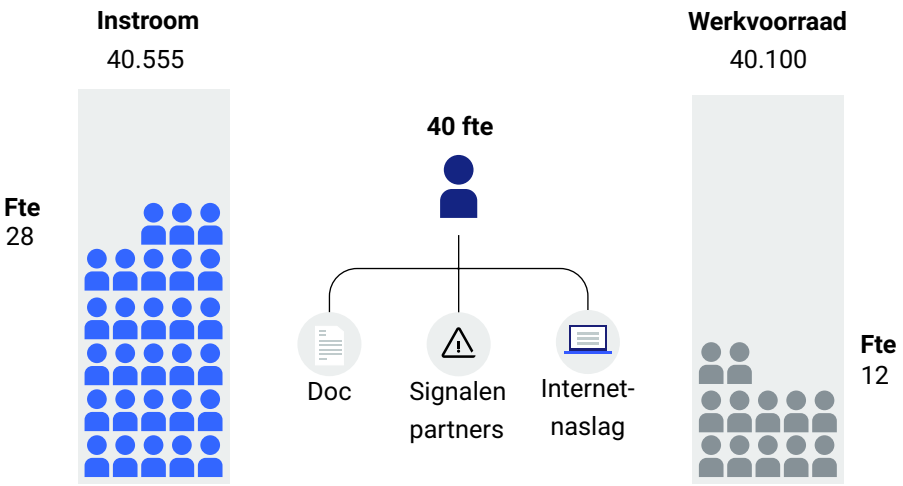
Hoewel de screening oorspronkelijk als product is gedefinieerd, geeft de IND aan dat dit anno 2025 niet meer het geval is. Daarom berekent de IND voor screenen geen afzonderlijke kosten. De screening is onderdeel van de kostprijs van het asielproduct. Voor de Algemene Rekenkamer heeft de IND kosten van alle werkzaamheden die te maken hebben met het opmerken en verwerken van signalen die wijzen op gevaar voor de nationale veiligheid inzichtelijk gemaakt: ongeveer € 4,9 miljoen op de totale uitgaven van € 1.017 miljoen voor 2025 (0,5%). Dit is een schatting want de screening is een controle op meer signalen dan alleen de signalen die de nationale veiligheid betreffen. Bovendien hebben de verschillende afdelingen van de IND ook andere taken. De kosten kunnen dus niet alleen aan screening op terrorisme worden toegeschreven.

Personeel

Eind 2025 was er 20 fte aan screeners voor asielaanvragen, waarvoor volgens de IND minimaal 26 fte nodig is. Voor screenings bij nareis gaat het om 8 fte, waarvoor volgens de IND minimaal 14 fte nodig is. Volgens de IND is er dus in totaal 40 fte aan personeel nodig voor screening bij asiel- en nareisaanvragen. Wij denken dat dit niet genoeg is. Volgens onze berekening is 28 fte voldoende voor het bijhouden van beide instromen (gebaseerd op de cijfers over 2025 van het CBS). Maar er is ook een 'huidige werkvoorraad' van 40.100 te screenen asiel- en nareisaanvragen (cijfers IND van 5 februari 2026). Als de IND 40 fte inzet, is er 12 fte beschikbaar voor het wegwerken van deze werkvoorraad. Dit wegwerken gaat enkele jaren duren.

Figuur 3 *Aantallen screeners voor bijhouden instroom en wegwerken werkvoorraden (in fte)*

Te weinig screeners voor bijhouden instroom en wegwerken huidige werkvoorraad



Resultaten screenings

De IND houdt geen managementinformatie bij van wat er uit de screenings komt. Uit wel aanwezige maar gedateerde en vertrouwelijke gegevens blijkt dat er voor alle afwijzingsgronden, zoals identiteitsfraude of mensenhandel, signalen zijn gezien en dat op basis daarvan ook vaak afwijzing van de asielaanvraag volgde.

Er is geen managementinformatie over de resultaten van de IND-screening – niet over hoeveel screenings de IND uitvoert binnen de tijd (of in welk tijdbestek dan ook), noch wat daaruit komt. Er wordt niet bijgehouden hoeveel signalen de screeners intern doorgeven aan de speciale afdeling van de IND en ook niet welke signalen uit de screening gerelateerd kunnen worden aan ambtsberichten van de AIVD. Een deel van deze informatie had er wel kunnen zijn. Het informatievoorzieningssysteem van de IND bevat een tool om informatie te verzamelen, maar deze tool wordt niet gebruikt.

De IND heeft op ons verzoek informatie overlegd over de signalen die de afgelopen 10 jaar zijn doorgezet naar de AIVD. Ook heeft de IND ons een overzicht gegeven van het aantal ambtsberichten over een persoon over wie de IND tijdens de screening ook een signaal had afgegeven. Op een ambtsbericht volgt per definitie een afwijzing, omdat dit een concrete aanwijzing is dat de nationale veiligheid in gevaar kan zijn.

Voor wat betreft deze stroom van signalen die uit de screening komen (dus niet welke later in het proces of bijvoorbeeld via het COA komen), hebben we gezien dat er veel minder ambtsberichten dan signalen zijn. Dit komt ons ook logisch voor (want signalen zijn vermoedens en niet ieder vermoeden hoeft juist te zijn). Dit betekent niet dat er niets is gedaan met de informatie van de overige signalen uit de screening, die dus niet geleid hebben tot een ambtsbericht. Volgens de AIVD zijn signalen van de IND een van de puzzelstukjes in een totaalbeeld. Over het directe effect van de IND-signalen is er geen openbare informatie. Ook zijn er volgens de AIVD geen ambtsberichten die alleen gebaseerd zijn op een signaal van de IND, omdat dit per definitie onvoldoende is voor een ambtsbericht. De AIVD geeft desgevraagd aan dat de informatievoorziening door de IND voldoet.

De meeste afwijzingen op basis van nationale veiligheid die gerelateerd kunnen worden aan een signaal uit de screening, zijn nog onder de rechter.

Knelpunten

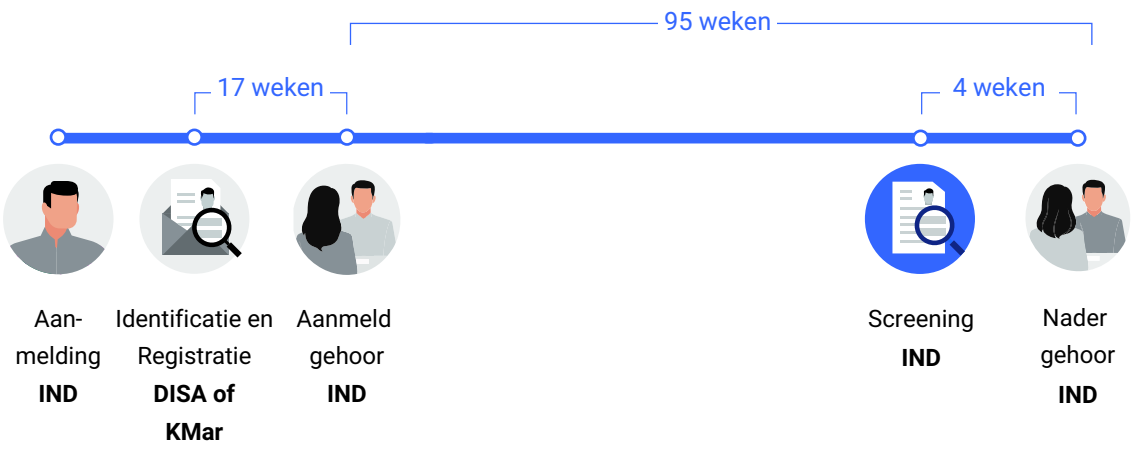
Het tekort aan screeners, het ontbreken van managementinformatie, en inzicht in kosten, hiervoor al genoemd, zijn knelpunten. Verder zien we als knelpunt de tijdigheid van de screening.

Tijdigheid

Het fundament voor de aanpak van terrorisme is het *tijdig* herkennen van dreigingen, volgens de NCTV in zijn rapportage *Integrale aanpak terrorisme* (JenV, 2024a). Wij constateren dat er op dit moment (voorjaar 2026) al minimaal 17 weken voorbijgaan tussen de aanmelding van de asielzoeker en de screening, terwijl de norm 14 dagen is. Dat die tussenliggende periode zo lang is, komt omdat er een wachtrij is voor het aanmeldgehoor. De screening kan pas worden uitgevoerd na het aanmeldgehoor, omdat de informatie uit het identificatie- en registratieproces en die uit het aanmeld-gehoor basis van de screening zijn. In het proces wordt de screening ingepland na het aanmeldgehoor en ongeveer 4 weken voor het nader gehoor. Na het aanmeldgehoor moet de asielzoeker gemiddeld 95 weken wachten tot het nader gehoor uitgevoerd kan worden. In totaal duurt het gemiddeld meer dan 2 jaar voordat er gescreend wordt.

Dit maakt de screening niet tijdig en daardoor is het minder effectief. Het streven is mogelijke signalen zo vroeg mogelijk te herkennen om daarmee risico's te verkleinen.

Figuur 4 *Moment van screening afgezet tegen wachttijden in asielprocedure (stand februari 2026).*



4.1.5 Sturing op knelpunten door de minister

De minister en staatssecretaris van JenV hebben aangegeven dat het systeem bij de IND afdoende functioneert. In theorie is dat inderdaad het geval, zoals geconstateerd bij de systeemcheck en bij de rapportage *Integrale aanpak terrorisme 2024* (daar wordt gesproken over 'aansluitend op', NCTV, 2024a). In de praktijk duurt het lang voordat de IND daadwerkelijk screent. Het is de vraag in hoeverre de minister op de hoogte is dat de screening niet aansluitend plaatsvindt. Wij hebben geen managementinformatie aangetroffen, waaruit blijkt dat de minister hierover geïnformeerd wordt.

Als tijdigheid belangrijk is, dan heeft de IND te weinig screeners. De instroom kan bijgehouden worden, maar de huidige werkvoorraad kan met de beoogde personeelsinzet niet op korte termijn weggewerkt worden. Ook hierbij vragen we ons af of de minister dit weet.

Kan de minister sturen op knelpunten in het screeningsproces?
Daarvoor heeft de minister periodieke managementinformatie nodig. Maar over 3 belangrijke onderwerpen ontvangt hij die informatie niet, namelijk:

- hoeveel asielaanvragers en nareizigers daadwerkelijk gescreend worden;
- de uitkomsten van de screenings (en wat er vervolgens mee gebeurt);
- de tijdigheid van de screening (en achterliggende oorzaken).

Daarom concluderen wij dat de minister niet kan sturen op knelpunten in het screeningsproces. We stellen overigens wel vast dat er evaluaties en onderzoeken zijn uitgevoerd, waarover de Tweede Kamer voor een deel is geïnformeerd. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de systeemcheck.

4.1.6 Conclusies

Als we kijken naar het beleid voor screening van asielzoekers en nareizigers, zijn er 3 conclusies.

Ten eerste: het fundament voor de aanpak van terrorisme is het tijdig herkennen van dreigingen, zoals de NCTV stelt in *Integrale aanpak terrorisme 2024*.
We stellen vast dat de wachttijd voor de screening gemiddeld 2 jaar is. Dit maakt de screening niet tijdig en daardoor minder effectief. Screening door de IND is niet het enige moment in de asielketen waar signalen van terrorismedreigingen opgevangen worden. Er zijn meer momenten in de asielprocedure, zoals bij het identificatie- en registratieproces door de DISA of bij de interviews door de IND met de asielzoeker, waarin de achtergrond van de asielzoeker verder onderzocht wordt. Ook vanuit het COA of van andere mede-asielzoekers kunnen signalen komen. Daarnaast zijn de opsporings- en inlichtingendiensten ook alert. 100% uitsluiten van elk risico is volgens de minister echter onmogelijk. De veiligheid van Nederland is dus niet alleen afhankelijk van de screening door de IND.

Ten tweede: op dit moment zijn er te weinig screeners om de nieuwe instroom en de asielzoekers in de procedure die nog niet gescreend zijn, tijdig te screenen. Wij denken dat de minister niet op de hoogte is dat de screening niet aansluitend aan de aanmelding plaatsvindt en dat een groot deel van de asielzoekers nog niet gescreend is.

Ten derde: er zijn geen managementrapportages over de resultaten van screening. Hierdoor worden ook knelpunten niet duidelijk en kan de minister niet sturen op het proces.

Oordeel over de beleidsresultaten

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre de resultaten van het gevoerde beleid van de minister voldoen aan de daaraan te stellen normen. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven op een vijfpuntsschaal: goed, toereikend, matig, zorgelijk of zeer zorgelijk.

De resultaten van het gevoerde beleid voor screening op terrorisme beoordelen wij als zorgelijk.

We beoordelen het IND screeningsbeleid als zorgelijk omdat de minister niet beschikt over managementinformatie over de tijdigheid, de werkvoorraad, de resultaten en de kosten van deze screening. De minister kan niet sturen en kan daarom niet bepalen of risico's in kaart gebracht zijn, er tijdig zicht is op signalen en of er alles aan gedaan wordt om ons land te beschermen tegen terrorisme. De structuur om signalen te onderkennen is wel afdoende ingericht, maar de daadwerkelijke screening door de IND gebeurt niet binnen de beoogde tijd en is daardoor minder effectief.

Oordeel



4.2 Beleidsevaluaties

Goede evaluaties van beleid zijn essentieel voor de verantwoording over geld en resultaten. Elke begroting bevat een Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Dit is een overzicht van de evaluaties die de minister heeft laten uitvoeren en die nog gepland staan.

Voor de controlerende taak van het parlement is de SEA een belangrijk instrument, omdat het inzichtelijk maakt hoe het beleid is geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. De SEA voor het ministerie van AenM is te vinden in de begroting en online op https://evaluaties.rijksfinancien.nl.

De Tweede Kamer heeft ons naar aanleiding van de motie-Van Vroonhoven/Vermeer gevraagd de kwaliteit van een (selectie van) recente periodieke rapportages te beoordelen. In onze publicatie *Evaluaties evalueren – naar betere inzichten en effectiever gebruik van periodieke rapportages*, die we ook op Verantwoordingsdag 2026 uitbrengen, staan de overkoepelende conclusies en aanbevelingen. De periodieke rapportage *Toegang, toelating en opvang vreemdelingen* is niet in 2025 afgerond en daarom niet meegenomen in het onderzoek.

4.3 Terugblik op eerdere Rekenkameronderzoeken

In 2023 deden wij een focusonderzoek naar de opvangcapaciteit voor asielzoekers. De focus van het onderzoek lag op de opvang van asielzoekers door het COA en de financiering hiervan uit de begrotingen van het ministerie van JenV en het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS).
We concludeerden dat:

- de uitgaven aan asielopvang stelselmatig hoger zijn dan begroot;
- noodopvang fors duurder is dan reguliere opvang;
- er geen inzicht is in de kosten.

Het kabinet-Jetten heeft de raming op de asielbegroting bijgesteld met ingang van 2027. Hierdoor is de financiering stabieler (zie ook § 2.2). In de Voorjaarsnota 2026 wordt het budget voor het COA in lijn gebracht met het beeld dat volgt uit de meest recente kernprognose bij de MPP voor 2026 en 2027. Daarna wordt de begroting stabiel gehouden op het niveau van 2027.

In § 4.5 bespreken we ons onderzoek *Focus op grenscontroles*.

4.4 Zelfrapportage minister over resultaten van beleid

Inzicht in beleidsresultaten begint bij de minister: hij moet dat inzicht zelf hebben. Bijvoorbeeld door te monitoren en door te evalueren. Die informatie heeft de minister nodig om vast te kunnen stellen of hij met het beleid het gewenste doel bereikt en of dat op een doelmatige manier gebeurt. Bovendien heeft het parlement deze informatie nodig om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Wij hebben voor de maatregelen in tabel 6 uitgezocht hoe de minister hierover rapporteert in zijn jaarverslag (en in andere bronnen).

1 van de maatregelen om het aantal asielaanvragen te beperken, was het beleid dat in werking trad op 9 december 2024 om de binnenlandse grenscontroles te intensiveren. In de begroting van 2025 geeft de minister aan dat effectief grensbeheer bijdraagt aan de veiligheid van Nederland en het Schengengebied. Ook voorkomt effectief grensbeheer illegale migratie en faciliteert het juist legale migratie. Kortom: het doel is dat grensbeheer helpt de migratiestromen te beheersen. In ons onderzoek *Focus op grenscontroles* (2025a) concluderen wij het volgende: Binnengrenscontrole is geen instrument tegen asielzoekers; zodra een asielzoeker asiel aanvraagt bij de grenscontroles, is hij of zij geen irreguliere migrant meer. Vanaf dat moment heeft die persoon toestemming om in Nederland te verblijven, in afwachting

van de asielprocedure. Ondanks deze conclusie heeft de minister het binnengrens-toezicht opnieuw verlengd, tot en met 8 juni 2026 (AenM, 2025b). De minister rapporteert niet over concrete resultaten die aantonen hoe de intensivering van binnengrenscontroles helpt de migratiestromen te beheersen.

Een ander doel betrof de bevordering van de zelfredzaamheid van ontheemde Oekraïners die in gemeentelijke opvang verblijven. Nu het conflict in Oekraïne voort-duurt, neemt volgens de minister de noodzaak toe om het tijdelijke karakter van opvang en voorzieningen door te ontwikkelen voor ontheemden uit Oekraïne die op grond van de RTB in Nederland verblijven. Daarom is door het kabinet in de begroting 2025 besloten om vanaf de zomer 2025 de ontheemden bij voldoende inkomsten uit werk een financiële bijdrage te laten leveren aan de kosten van de opvang en het leefgeld stop te zetten.
Het grootste deel van de uitgaven betreft de bijdrage aan gemeenten op basis van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) (€ 1,9 miljard). Met deze bijdrage draagt het kabinet bij aan de realisatie van gemeentelijke noodopvangplekken en het verstrekken van leefgeld aan ontheemden uit Oekraïne. Uit het jaarverslag blijkt niet wat gerealiseerd is op dit doel. Ook de halfjaarlijks uitgebrachte verzamelbrief Oekraïne geeft hierover geen concrete informatie. Uit de verzamelbrief van november 2025 blijkt wel dat circa driekwart van de 135.000 Oekraïense ontheemden in Nederland verblijft in gemeentelijke opvang, waarvoor zij afhankelijk van hun inkomen een eigen bijdrage betalen. Volgens deze brief werkt 61% van de volwassen ontheemden.
Voor het verantwoordingsonderzoek 2023 onderzochten wij het beleid dat de staats-secretaris van JenV in 2022 heeft gevoerd om de particuliere opvang van Oekraïense ontheemden gecoördineerd (met selectie en begeleiding van gastgezinnen en ont-heemden) te laten verlopen. Ons oordeel luidde dat dit toereikend was.

Tabel 6 *De bereikte resultaten, zoals de minister van AenM rapporteerde in openbare bronnen*

Hoofddoel	Kortetermijndoel	Bedrag	Resultaat
Reguliere migratie, grenzen en nationaliteit; Aan de Nederlandse grenzen wordt de controle geïntensiveerd in het kader van de Schengen-gedragscode	Intensiveren grens-controles door de Koninklijke Marechaussee: met de herinvoering van binnengrenscontroles wil het kabinet irreguliere migratie en grensover-schrijdende criminaliteit tegengaan (Focusonderzoek).	€ 14,2 mln. voor intensiveren grenscon-trole door Koninklijke Marechaussee (via de begroting van Defensie toegevoegd bij Voorjaarsnota 2025, bedrag komt van het ministerie van Financiën en is overgeheveld naar Defensie).	De minister noemt geen concreet resultaat van het hoofddoel.
Opvang ontheemden uit Oekraïne; Bevorderen zelfredzaamheid en participatie van ontheemden	Leefgeld moet worden stopgezet bij voldoende inkomsten en ontheem-den leveren bijdrage in opvangkosten. In gemeentelijke opvang verblijven 91.000 ontheemden.	De realisatie voor de bijdrage Bekostigings-regeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO) is € 1,9 mrd.	De minister noemt in de Oekraïne-verzamelbrief dat ontheemden die in gemeentelijke opvang verblijven afhankelijk van hun inkomen een eigen bijdrage betalen. Verder wordt dit niet concreet gemaakt.

4.5 Totstandkoming beleidsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de beleidsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van AenM betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de beleidsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de beleidsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

5. Bedrijfsvoering

- De invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 is een grote verandering voor de IND. De keuze om het grootste deel van de capaciteit in te zetten op de behandeling van nieuwe aanvragen, leidt tot langere wachttijden voor oude aanvragen, verdere belasting van de opvang en uitstel van inburgering. Deze keuze is niet afgewogen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Accreditaties IT-systemen en opvolging van beveiligingstesten bij het ministerie van AenM worden aangepakt in een meerjarenplan.
- Prestatieverklaringen IND geven beter zicht op de ingekochte diensten en goederen.

5.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2025 is het eerste jaar waarover de minister van AenM verantwoording aflegt. Het ministerie AenM was eerst onderdeel van JenV. Bij ons onderzoek in voorgaande jaren hebben wij in de bedrijfsvoering van het ministerie van JenV onvolkomenheden aangetroffen. Deze onvolkomenheden betroffen de systemen van de IND en van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Nu het ministerie van AenM afgesplitst is met daarin de IND en DT&V, valt de onvolkomenheid voor de systemen bij het ministerie van AenM. Beide ministeries hebben een verbeterplan aangekondigd, maar nog niet afgerond. Daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

De onvolkomenheid voor de accreditaties van IT-systemen en de opvolging van verbeterpunten beveiligingstesten is hiervan een voorbeeld. Het ministerie van AenM maakt gebruik van dezelfde systemen als het ministerie van JenV. De uitvoering van het aangekondigde meerjarige verbeterplan voor beide ministeries is in 2025 nog niet afgerond en daarom handhaven wij de onvolkomenheid.

Ook de onvolkomenheid voor prestatieverklaringen van de IND bij het ministerie AenM is ontstaan op het ministerie van JenV. In 2025 heeft de IND intensief gewerkt aan een verbetertraject. Met positieve resultaten: aantoonbare verbeteringen en toereikende prestatieverklaringen in 2025. Daarmee is deze onvolkomenheid opgelost.

We zien 1 nieuwe onvolkomenheid bij AenM. Dit is vanwege de ontoereikende aansturing van de minister van AenM op het voldoen aan wettelijke beslistermijnen door de IND en de ontbrekende sturing op de werking van maatregelen bij de IND.

De onvolkomenheid voor uitvoeringstoetsen uit het onderzoek bij JenV in 2024 is in 2025 een aandachtspunt voor AenM. Het ministerie van AenM doet mee met een verbeterplan van het ministerie van JenV.

5.2 Oordeel over de bedrijfsvoering

In deze paragraaf geven wij ons oordeel over de bedrijfsvoering van het ministerie van AenM.

De onderdelen van de bedrijfsvoering van het ministerie van AenM die wij hebben onderzocht voldeden in 2025 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 2 onvolkomenheden.

Tabel 7 *Onvolkomenheden bij het ministerie van AenM*

Onvolkomenheden bij ministerie van Asiel en Migratie

Bestaande onvolkomenheid	2022	2023	2024	2025	
1. Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten			✗	✗	▶
Nieuwe onvolkomenheid					
2. Beheersing beslistermijnen asielprocedure				✗	
Opgeloste onvolkomenheid					
3. Prestatieverklaringen IND		✗	✗	✓	

✗ Onvolkomenheid
⊗ Ernstige onvolkomenheid
✓ Opgelost: de maatregelen die zijn uitgevoerd om de onvolkomenheid op te lossen, werken
▶ De minister heeft afgelopen jaar vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid
‖ De minister heeft afgelopen jaar weinig tot geen vooruitgang geboekt in het oplossen van de onvolkomenheid

5.3 Opgeloste onvolkomenheden

Prestatieverklaringen IND: onvolkomenheid opgelost

Uit het verantwoordingsonderzoek 2024 bleek dat de werking van de maatregelen bij prestatieverklaringen nog niet voldoende op orde was (Algemene Rekenkamer, 2025b). In 2025 heeft de IND intensief gewerkt aan het verbetertraject en de maatregelen van de IND hebben geleid tot het oplossen van de onvolkomenheid.

De IND heeft duidelijke verbeterstappen gezet voor het verbeteren van de aanwezigheid en kwaliteit van de prestatieverklaringen. De IND voert maandelijkse kwaliteitscontroles uit om meer inzicht te verkrijgen in de effecten van de maatregelen. De uitkomsten van deze controles worden gebruikt als sturingsinformatie om de kwaliteit van de prestatieverklaringen te verbeteren.
In 2025 is verder aandacht besteed aan het vergroten van bewustwording bij medewerkers in de vorm van trainingen en periodieke gesprekken. De onzekerheid in de financiële verantwoording van de IND is hierdoor gedaald naar een geringe omvang. Wij vinden het wel van belang dat de IND de ingezette maatregelen verder verankert in de primaire processen en de voortgang blijft monitoren.

5.4 Bestaande en nieuwe onvolkomenheden

5.4.1 Bestaande onvolkomenheid

Onvolkomenheid: Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten nog onvoldoende

Deze onvolkomenheid werd vorig jaar vastgesteld bij het ministerie van JenV. Na de afsplitsing van het ministerie van AenM van JenV blijkt de onvolkomenheid ook op het ministerie van AenM van toepassing. Onze bevindingen hebben namelijk ook betrekking op de systemen die nu onder de minister van AenM vallen.

Vorig jaar rapporteerden wij dat bij het ministerie van JenV extra inzet nodig was voor de uitvoering van beveiligingsmaatregelen. Door de departementale herindeling is deze opgave ook van toepassing op het ministerie van AenM. Ondanks de in 2025 gezette stappen is de minister er niet in geslaagd de bevindingen uit 2024 over de accreditaties, de opvolging van verbeterpunten uit beveiligingstesten en de informatiedeling op te lossen. De minister heeft aangegeven meer tijd nodig te hebben om de vorig jaar gerapporteerde bevindingen op te lossen. Onze bevindingen richten zich op de volgende 3 specifieke onderdelen van de informatiebeveiliging:

1. Accreditaties

Accreditatie is een vorm van (voorafgaand) toezicht met als doel het waarborgen van een juist beveiligingsniveau bij informatiesystemen. Meerdere systemen van AenM moeten nog geaccrediteerd worden door het ministerie. Accreditatie is van belang omdat het zorgt voor transparantie over risico's en ook duidelijk maakt wie verantwoordelijk is voor beveiliging van deze informatiesystemen.

2. Opvolging verbeterpunten uit beveiligingstesten

Opvolging van verbeterpunten uit beveiligingstesten vindt nog onvoldoende plaats. Ook bij herhaalde beveiligingstesten blijven de meest voorkomende tekortkomingen op het gebied van informatiebeveiliging ongewijzigd. De uitvoering van beveiligingstesten heeft pas meerwaarde als de bevindingen die hieruit voortvloeien, tijdig en adequaat worden opgevolgd.

3. Informatiedeling

De verantwoordelijkheid voor vrijwel alle onderdelen van de informatiebeveiliging is decentraal belegd bij de circa 70 JenV- en AenM-organisaties. Elke organisatie is zelf verantwoordelijk voor de beveiliging van de eigen IT-systemen. Het centrale toezicht op decentrale ontwikkelingen is afhankelijk van de volledigheid en tijdigheid waarmee

deze organisaties informatie delen. Op centraal niveau heeft de minister van AenM nog onvoldoende inzicht in het niveau van de beveiliging van de IT-systemen bij de verschillende dienstonderdelen.

5.4.2 Nieuwe onvolkomenheid

Wij oordelen dat de bedrijfsvoering van het ministerie van AenM 1 onvolkomenheid bevat. Het onderzoek dat deze onvolkomenheid onderbouwt staat in § 5.5.

Beheersing beslistermijnen asielprocedure

De wettelijke beslistermijn wordt in 66% van de gevallen door de IND overschreden. Gemiddeld wordt pas na 67 weken een beslissing genomen waarmee de asielaanvraag wordt afgerond in plaats van 26 weken. Het probleem van oplopende doorlooptijden en achterstanden bij meer dan 50.000 asielzoekers wordt steeds groter, ondanks maatregelen van de minister en de IND. Met de invoering van het Asiel- en Migratiepact in juni 2026 wil de minister sneller en binnen de wettelijke termijn gaan beslissen. Om dat doel te realiseren is veel capaciteit nodig en resteert weinig inzet op de nog op een beslissing wachtende overige asielzoekers.

De minister stuurt niet op het inzichtelijk maken van de effecten van de maatregelen, die zouden moeten leiden tot het beter voldoen aan de wettelijke beslistermijn voor asielprocedures (zie het kader in § 5.5.3). Het IND-brede kwaliteitssysteem geeft niet genoeg inzicht in de effecten van de maatregelen waarmee de IND de achterstanden wil aanpakken. Hierdoor kan de IND niet goed bijsturen en slaagt hij er niet in de maatregelen structureel te verankeren in de primaire processen.
Bij de uitwerking van maatregelen vraagt de minister niet kritisch door of deze maatregelen voldoende effectief zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de strategie *Ambitie 2028* van de IND waarbij de minister niet doorvraagt op nadere onderbouwing en haalbaarheid van de beoogde productiviteitsverhoging van 25%. De IND beschikt niet over de juiste data, zoals over productiviteit, om de effecten van de maatregelen aan te tonen en kan hier ook niet op sturen.

Daarnaast is de invoering van het Migratiepact een grote verandering voor de IND. De IND heeft de minister voorgesteld om het grootste deel van de capaciteit in te zetten op de nieuwe aanvragen die vallen onder het Migratiepact. De minister is daarmee akkoord gegaan, zonder bij deze keuze de algemene beginselen van behoorlijk bestuur mee te wegen. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als de IND voorrang geeft aan nieuwe asielaanvragen, dan is het aannemelijk dat hierdoor de wachttijden bij de bestaande aanvragen langer worden. Volgens inschatting van de IND kunnen de wachttijden oplopen tot 5 jaar. Ook betekent

dit een extra belasting van de opvang en uitstel van inburgering. De IND heeft ons laten weten in mei 2026 de Tweede Kamer te informeren over de gevolgen voor de asielzoekers en over een mogelijk plan van aanpak.

De ontoereikende aansturing van de minister van AenM op het voldoen aan wettelijke beslistermijnen door de IND en de ontbrekende sturing op de werking van maatregelen bij de IND merken wij daarom aan als een onvolkomenheid.

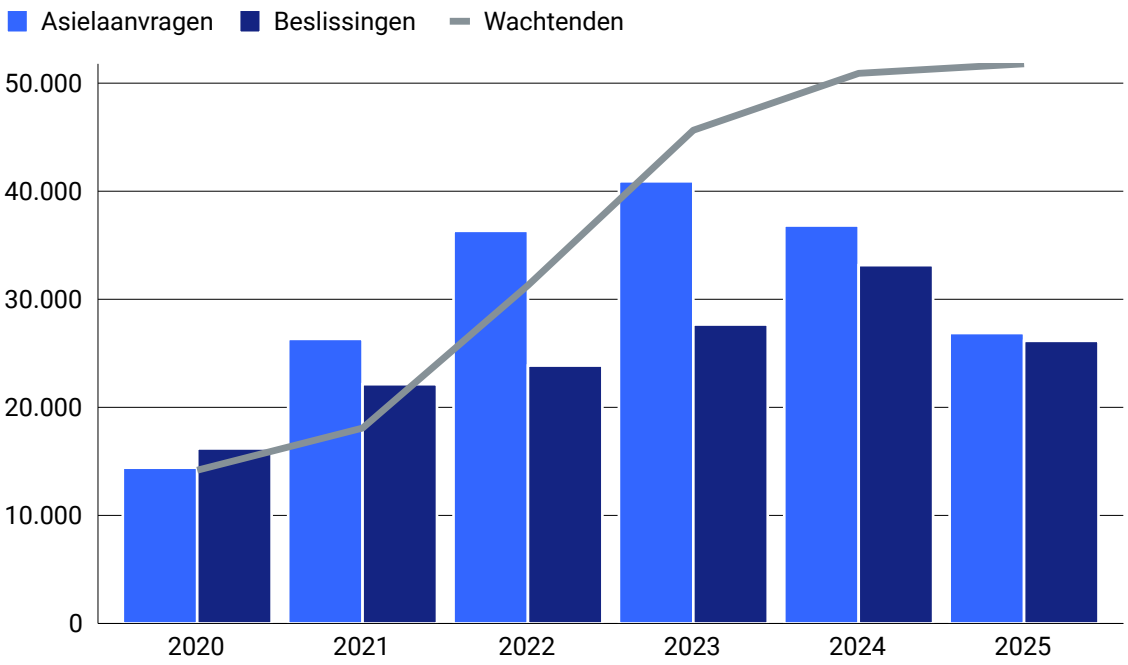
5.5 Steeds vaker overschrijding van wettelijke beslistermijn asielprocedures IND

De IND beoordeelt alle verzoeken van mensen die in Nederland verblijf willen aanvragen, waaronder asielaanvragen. In 2025 ontving de IND ruim € 1 miljard van het ministerie.

De IND beslist jaarlijks over een groot aantal asielzaken, waarbij de dienst de verschillende typen aanvragen heeft onderverdeeld in categorieën (sporen). Asielzoekers die niet uit een veilig land komen en niet eerder in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd, vallen onder spoor 4. De laatste jaren zijn vooral van asielaanvragen spoor 4 de doorlooptijden langer geworden en de achterstanden groter, omdat de wettelijke beslistermijn niet gehaald wordt.

Het aantal asielaanvragen was de laatste 5 jaar hoger dan verwacht. Hoewel de IND ook meer beslissingen heeft afgerond, was het in deze periode niet mogelijk de hoge instroom bij te benen. De achterstanden zijn gegroeid, zoals figuur 5 laat zien.

Figuur 5 *Asielaanvragen, beslissingen en aantal asielzoekers wachtend op beslissing (voorraad).*



Wij hebben onderzocht welke maatregelen de minister en de IND in de periode 2021-2025 hebben genomen om de problemen in de afhandeling van asielaanvragen spoor 4 aan te pakken. Ook hebben we gekeken of de IND het effect van maatregelen in kaart heeft gebracht. Zijn de doorlooptijden korter geworden en de achterstanden teruggedrongen?

5.5.1 Asielzoekers wachten te lang op een beslissing

In de Vreemdelingenwet is vastgelegd dat de IND 6 maanden de tijd heeft om een besluit te nemen: de wettelijke beslistermijn. In theorie is de beslistermijn gelijk aan de doorlooptijd. De doorlooptijd is de tijd tussen het moment van indiening van de aanvraag tot aan de beslissing van de IND. Het is belangrijk dat doorlooptijden en dus wachttijden niet te lang duren, zodat de asielzoeker niet te lang in onzekerheid zit en bij een positief besluit kan beginnen met de inburgering. Op het moment dat de beslistermijn wordt overschreden, noemen we dat een achterstand. De IND gebruikt in haar rapportages meestal de term ‘voorraad’. In die voorraad zitten alle aanvragen, binnen en buiten de wettelijke beslistermijn van 6 maanden.

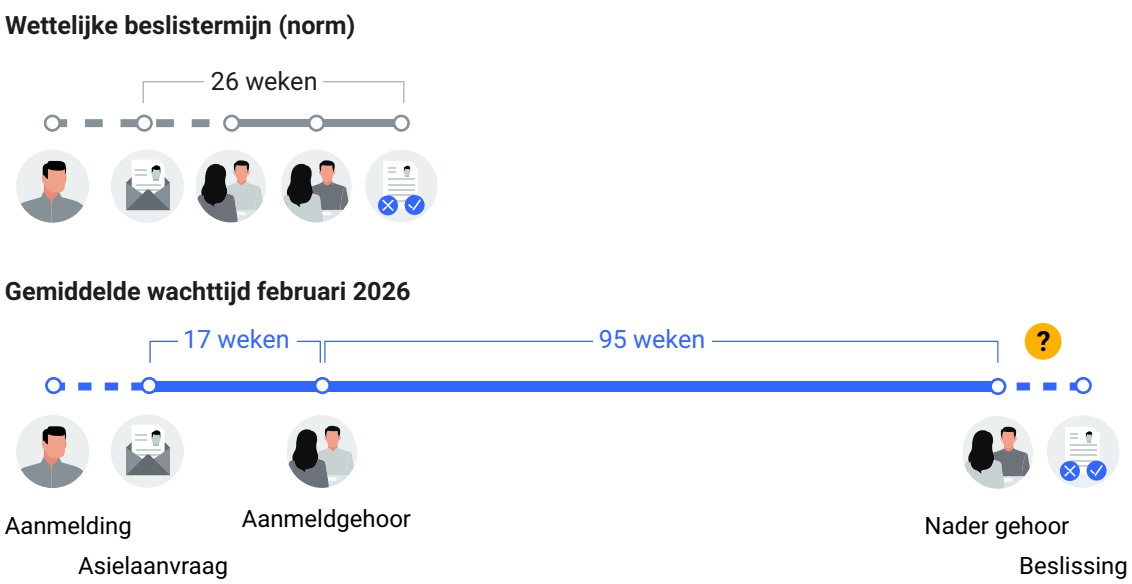
Wij zien dat de IND steeds meer moeite heeft om binnen 6 maanden (26 weken) een besluit te nemen op asielzaken spoor 4. Eind 2025 is de gemiddelde doorlooptijd voor afgeronde asielaanvragen in spoor 4 opgelopen tot 67 weken (van aanvraag tot

beslissing). Als het gaat om voldoen aan deze wettelijke beslistermijn, is het percentage aanvragen waarop binnen de termijn een beslissing is genomen, gedaald van 44% in 2021 naar 34% in 2025. De Algemene Asielprocedure betreft een belangrijk deel van het geheel van de asielaanvragen binnen spoor 4. Asielzoekers die nu nog in de algemene asielprocedure wachten op een beslissing, moeten zelfs gemiddeld meer dan 2 jaar wachten op het nader gehoor (stand februari 2026). Want het duurt 17 plus 95 weken voordat het nader gehoor plaatsvindt. Dit gehoor is de inhoudelijke start van de asielprocedure. De actuele wachttijd voor het nader gehoor betreft asielzoekers in de Algemene Asielprocedure voor wie nog geen beslissing is genomen. De eerdergenoemde 67 weken betreft de gemiddelde gerealiseerde tijd van aanvraag tot beslissing in 2025 voor alle asielzoekers in spoor 4.

In figuur 6 zijn wachttijden in de asielprocedure afgezet tegen de beslistermijn.

Figuur 6 *Wettelijke beslistermijn en actuele wachttijden*

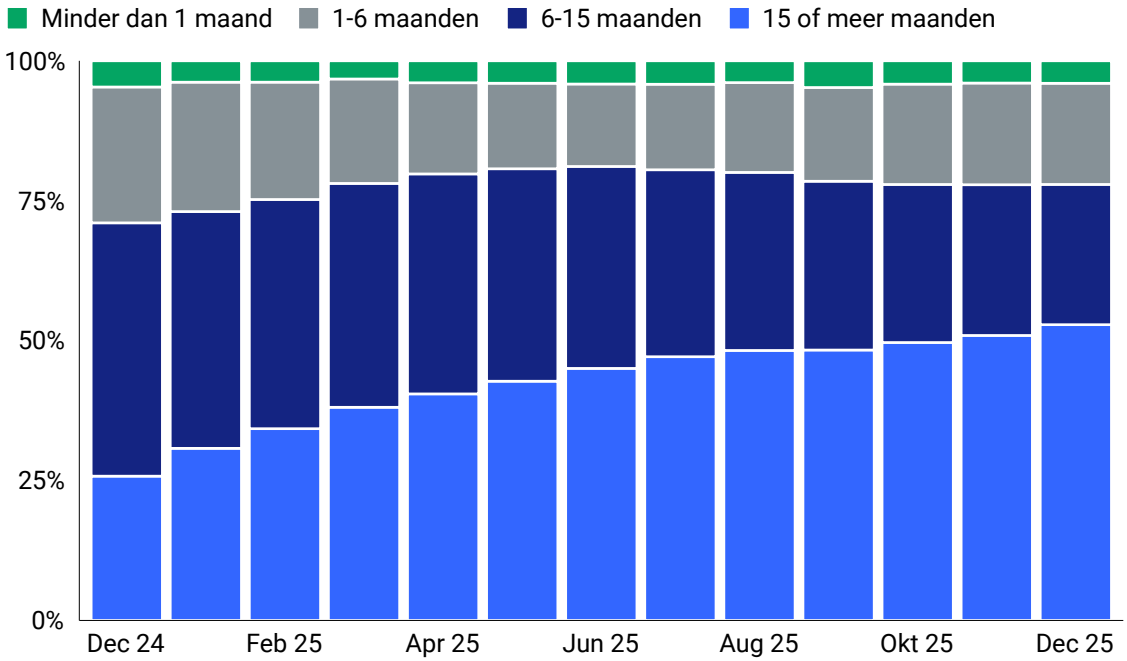
Asielzoekers wachten meer dan 2 jaar op een beslissing



Niet alleen de doorlooptijden worden langer, als gevolg hiervan groeit ook de voorraad en daarbinnen ook de achterstand in tijdig beslissen op asielzaken spoor 4. Per 31 december 2025 wachten 51.790 asielzoekers, binnen spoor 4, op een beslissing. Bijna driekwart van hen (40.350) wacht inmiddels langer dan 6 maanden. En ruim de helft (27.370) langer dan 15 maanden. Figuur 7 laat zien dat vooral van deze groep het aandeel in 1 jaar tijd is verdubbeld.

Figuur 7 *Oplopende wachttijd voor asielaanvragen spoor 4*

Aandeel asielaanvragen van 15 maanden en ouder verdubbeld in 2025



5.5.2 Meerdere oorzaken van langere doorlooptijden

Het ontstaan van de langere doorlooptijden en de achterstanden heeft meerdere oorzaken. De belangrijkste oorzaak is de hoge instroom van asielzoekers. Hierop hebben de minister en de IND geen invloed. Er zijn ook oorzaken die meer mogelijkheden bieden om te beïnvloeden, zoals tekortkomingen in de bedrijfsvoering of de sturing. In figuur 8 geven we een selectie weer van deze oorzaken, gevolgen en uitdagingen. Daarmee willen we illustreren dat het hier gaat om complexe materie.

Figuur 8 *Ontstaan langere doorlooptijden asielaanvragen*



Oorzaken, gevolgen en uitdagingen voor asielaanvraag

In de volgende alinea's lichten we 4 oorzaken toe:

1. een hogere instroom dan verwacht;
2. motivering van besluiten vanwege beleid, wetgeving en eisen rechters wordt steeds uitgebreider;
3. inflexibele en onstabiele financiering;
4. tekortschietende sturingsinformatie op capaciteit.

Een hogere instroom dan verwacht

De instroom van nieuwe asielzoekers is lastig te voorspellen. Het aantal asiel-aanvragen was van 2021 tot en met 2023 hoger dan verwacht. Hoewel de IND ook meer beslissingen (productie) heeft afgerond, was het in deze periode niet mogelijk de hoge instroom bij te benen. De achterstanden zijn gegroeid, zoals figuur 5 in § 5.5.1 laat zien. De IND kan niet ongelimiteerd uitbreiden, want nieuwe medewerkers zijn pas na een jaar zelfstandig inzetbaar en hebben begeleiding nodig van ervaren medewerkers. De maximale opschaling van de IND in 2025 ligt rond de 9% per jaar.

Motivering van besluiten vanwege beleid, wetgeving en eisen rechters wordt steeds uitgebreider

Wijzigingen in asielbeleid en -wetgeving hebben bijgedragen aan achterstanden in de afhandeling van aanvragen. Zo kreeg de IND de opdracht om het toetsingskader te herzien waarmee de dienst asielaanvragen beoordeelt die een grote kans op inwilliging maken (vanwege het land van herkomst van de asielzoekers; JenV, 2024c). Het doel van de aanpassingen was om beter aan te sluiten bij Europese regelgeving en bij de werkwijze van andere lidstaten. De individuele beoordeling moest voortaan zwaarder wegen en de asielzoeker moest de geloofwaardigheid van het asielmotief beter kunnen aantonen. Deze beleidswijziging leidde tot een uitgebreidere motivering, omdat de IND op veel meer punten het asielverhaal moet toetsen. Ook door uitspraken van rechters (jurisprudentie) moet de IND zijn besluit grondiger onderbouwen. Een voorbeeld is het toetsen op de geloofwaardigheid van een 'bekeringsmotief'. Een asielzoeker kan dit motief opgeven als grond voor vervolging. Door de wijzigingen in het beleid op dit motief moet de IND zowel de verklaringen van de asielzoeker als verklaringen van derden en eventuele documenten integraal en afzonderlijk beoordelen. Voorheen was een tegenstrijdigheid in de verklaringen van de asielzoeker al voldoende om een aanvraag af te wijzen.

Inflexibele en onstabiele financiering

De uitgaven voor asiel worden vooraf begroot op basis van de verwachte instroom, volgens de raming in het zogenaamde MPP. Als de instroom in de praktijk hoger uitvalt, kan de IND daar niet direct op inspringen met nieuw personeel. De budgetten van de IND werden tot 2025 niet meerjarig geraamd, zodat investeren in de werving van personeel voor langere tijd ook lastiger was voor de IND. In ons verantwoordings-onderzoek over 2022 concludeerden we dat de minister van Justitie en Veiligheid (destijds de eigenaar van IND) agentschappen financierde aan de hand van strakke begrotingskaders, hetgeen in 2019 resulteerde in een verschil in extra budget van 25% tussen begroot budget aan het begin van het jaar en de realisatie van uitgaven aan het einde van het jaar. Dit was 22% in 2020, 16% in 2021 en 12% in 2022. De minister herstelde de tekorten bij de agentschappen steeds, maar met name bij de IND had de taakuitvoering onder de situatie te lijden. Het ministerie en de IND ontwikkelen nu een plan voor een toekomstbestendige bekostiging. Het kabinet-Jetten heeft in zijn regeerakkoord voor de hele vreemdelingenketen, waaronder de IND, aangekondigd de aanpak te baseren op meerjarige financiering op basis van realistische prognoses. Bij de Voorjaarsnota 2026 is hier nader invulling aan gegeven.

Tekortschietende sturingsinformatie op capaciteit

Door onvolledige informatie kan de IND niet goed sturen op de inzet van capaciteit. De IND heeft niet genoeg sturingsinformatie om inzicht te krijgen in de capaciteitsbehoefte, de inzet en productiviteit van medewerkers en het arbeidsverzuim. De gemiddelde productie per medewerker is gedaald. De IND kan moeilijk grip krijgen op de productiviteit, omdat hij hier onvoldoende inzicht in heeft. Zo legt de IND niet vast hoeveel uur een medewerker besteedt aan een bepaalde aanvraag en kan de IND, door het ontbreken van tijdschrijven, het verschil in productiviteit tussen medewerkers niet verklaren. Om de productiviteit te verhogen (zoals beoogd in *Ambitie 2028*, zie § 5.5.3) is het nodig dat de IND sturingsinformatie over capaciteit ontsluit.

5.5.3 Sturing op voldoen aan wettelijke beslistermijnen IND schiet tekort

Maatregelen leiden niet tot snellere afhandeling asielaanvragen

Waarom kan de IND niet voldoen aan de wettelijke beslistermijn? Om de verklaringen hiervoor in beeld te brengen, hebben de minister en de IND in de periode 2021-2025 meerdere onderzoeken laten uitvoeren. Alle onderzoeken geven aanbevelingen om vooral de uitvoering van bepaalde taken te verbeteren, bijvoorbeeld de werkverdeling en de informatievoorziening. De minister en de IND hebben zowel incidentele projectmatige maatregelen als structurele maatregelen uitgewerkt. De projectmatige maatregelen hebben tot doel de productie te verhogen en de achterstanden weg te werken. Met de structurele maatregelen willen de minister en de IND vooral blijvende verbeteringen tot stand brengen en deze vastleggen in de primaire processen.

Beide soorten maatregelen leiden niet aantoonbaar tot snellere afhandeling van asielaanvragen, binnen de wettelijke beslistermijn van 6 maanden. Versnellingsprojecten konden zelfs leiden tot een tegengesteld effect: nog meer achterstanden. In het tekstkader geven we 3 voorbeelden van maatregelen bij de IND.

Incidentele maatregel: project *Bespoediging Afdoening Asiel* (BAA)

Het project BAA had tot doel om versneld asielaanvragen van vluchtelingen uit Jemen en Syrië af te handelen. Hiervoor zijn extra medewerkers ingehuurd, zodat de hoor- en beslismedewerkers zich konden concentreren op het afhandelen van complexere aanvragen. Het project heeft wel geleid tot het versneld afhandelen van eenvoudige aanvragen die vrijwel allemaal zijn ingewilligd. Maar ingewikkelde aanvragen zijn hierdoor blijven liggen, waardoor er juist nieuwe achterstanden zijn ontstaan.

Structurele maatregel: oprichting Bedrijfsbureau

In 2021 is het programma *Vernieuwen Asiel* gestart. Een van de pijlers van het programma is de oprichting van het Bedrijfsbureau. Het Centraal Bedrijfsbureau (CBB) verzorgt het beheer van de centrale voorraad (het totaal aantal asielaanvragen) en regelt de werkverdeling van complexe zaken over de locaties. De lokale Bedrijfsbureaus (LBB) hebben administratieve en ondersteunende werkzaamheden overgenomen van de hoor- en beslismedewerkers. De IND heeft niet gemeten in hoeverre de invoering van de Bedrijfsbureaus heeft geleid tot meer productiviteit van de hoor- en beslismedewerkers, of tot kortere doorlooptijden.

Maatregelen in ontwikkeling: Ambitie 2028

Ambitie 2028 is een meerjarenstrategie van de IND met als doel de productiviteit geleidelijk te verhogen met 25% in 2028 ten opzichte van 2024. De IND wil dit bereiken door slimmer en efficiënter te werken, processen eenvoudiger te maken en, zo nodig, beperkt meer personeel aan te nemen. De deelplannen en maatregelen van *Ambitie 2028* zijn nog in ontwikkeling. De IND heeft nog niet in beeld of de maatregelen om slimmer te werken en processen te vereenvoudigen bijdragen aan hogere productiviteit. Deze doelen heeft de IND in het jaarplan 2025 afgesproken met de minister.

Maatregelen verankeren in primaire processen

Uit eerdere onderzoeken door verschillende externe bureaus naar de doorlooptijden en de achterstanden bij de IND zijn meer dan 100 aanbevelingen voortgekomen. Een deel van deze maatregelen heeft de IND ondergebracht in grote projecten, zoals het programma *Vernieuwen Asiel*. Deze projecten hebben geleid tot concrete aanpassingen, zoals het centrale planningsysteem van het Bedrijfsbureau. Bij de opzet van deze maatregelen heeft de IND niet vooraf bepaald wat de maatregelen moeten opleveren. Ook kan de IND niet cijfermatig onderbouwen wat de effecten zijn. Het is dan ook niet mogelijk te bepalen of de maatregelen toereikend zijn, en of ze het probleem oplossen waarvoor de maatregelen zijn ontwikkeld. De IND heeft over de opvolging van deze ruim 100 aanbevelingen periodieke monitorrapportages gestuurd aan de minister. Deze rapportages geven alleen inzicht in het proces van uitwerking en afhandeling, maar gaan niet in op de effecten van de maatregelen die voortvloeien uit de aanbevelingen.

Onduidelijk wat de effecten zijn van maatregelen vanwege niet werkend kwaliteitssysteem IND

Voor een goed werkend kwaliteitssysteem is nodig dat er een sluitende leer- en verbetercyclus is – *plan-do-check-act* (PDCA) – waarop wordt gestuurd. Het huidige kwaliteitssysteem van de IND wordt nu verder ontwikkeld met als doel de kwaliteit van primaire processen te verbeteren. In 2025 zijn diverse maatregelen genomen om de sturing bij de IND te verbeteren en resultaten meetbaar te maken door een verbeterde informatievoorziening. Deze maatregelen maken deel uit van *Ambitie 2028*. Het huidige kwaliteitssysteem van de IND maakt niet genoeg duidelijk wat de effecten zijn van de maatregelen. Dit beperkt de IND in de (bij)sturing en ook in het streven de maatregelen structureel te verankeren in de primaire processen. Dit leidt ertoe dat de IND te snel op zoek gaat naar nieuwe maatregelen zonder eerst de effecten van de vorige maatregelen in kaart te brengen. Bij de IND is er geen sluitende PDCA-cyclus, omdat de fases *check* en *act* ontbreken bij de uitvoering van de maatregelen.

Voor het toetsen van het kwaliteitssysteem heeft de IND onder andere een kwaliteitsrapportage opgesteld met een aantal onderwerpen. Het kwaliteitsteam heeft aangegeven dat het bij deze onderwerpen niet toetst op 'tijdig beslissen'. De reden was dat de grote voorraad asielaanvragen als een bekend probleem werd verondersteld. Bij de kwaliteitscontrole wordt ook niet gemeten wat het effect is van de maatregelen op het terugdringen van doorlooptijden, 'tijdig beslissen' en wegwerken van de achterstanden.

Wij zien de beperkte sturing op maatregelen bijvoorbeeld ook terug in de werking van het *three lines model* (zie onderzoeksverantwoording bijlage 2). De IND heeft eind 2020 het *three lines model* ingevoerd ter versterking van het kwaliteitssysteem waarin de rollen van de 3 lijnen zijn belegd in de organisatie.

Het *three lines model* werkt in de praktijk niet adequaat, omdat het huidige kwaliteitssysteem van de IND nog in ontwikkeling is. De rollen uit dit model en de PDCA-cyclus zijn onderdeel van dit kwaliteitssysteem. Sturingsinformatie voor een adequate sturing op de maatregelen en naleving van de wettelijke beslistermijn is niet op orde bij de eerste lijn. De tweede lijn voert geen interne controles uit op de maatregelen voor kortere doorlooptijden en terugdringen van achterstanden. De derde lijn heeft geen toetsende rol bij het beoordelen van de effectiviteit van de eerste en tweede lijn bij het onderdeel maatregelen doorlooptijden. De tweede en derde lijn kunnen hun rollen niet goed uitoefenen, wanneer informatievoorziening over het voldoen aan de wettelijke beslistermijn niet toereikend is. Hierdoor is niet duidelijk wat de effecten zijn van de maatregelen en in hoeverre deze bijdragen aan het doel: kortere doorlooptijden en terugdringen van achterstanden en dus voldoen aan de wettelijke beslistermijnen.

5.5.4 Onvoldoende sturing door minister

De politieke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke driehoek ligt bij de minister. In het sturingsmodel en de regeling Agentschappen zijn kaders beschreven voor sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. De bestuurlijke driehoek bestaat uit een continuïteitsverantwoordelijke (de plaatsvervangend secretaris-generaal), een beleidsverantwoordelijke (directeur-generaal Migratie) en een eindverantwoordelijke, ook wel 'uitvoeringsverantwoordelijke' (de IND).

Minister heeft onvoldoende inzicht in effecten van maatregelen

De IND informeert de minister volgens de afspraken in het sturingsmodel en de planning- en begrotingscyclus. Voorbeelden zijn de periodieke rapportages, monitorrapportages en driehoeksoverleggen. De informatie heeft vooral betrekking op productie en voortgang van de maatregelen. Hierdoor heeft de minister geen inzicht in de effecten van de maatregelen voor doorlooptijden en achterstanden. Op basis van de voortgang die gemeld wordt in de monitorrapportages en aanschrijvingen vraagt het ministerie in de driehoeksoverleggen soms aan de IND om de effecten in kaart te brengen. Bij de uitwerking van *Ambitie 2028* heeft de minister niet gevraagd hoe de IND de geplande productiviteitsverhoging van 25% wil bereiken, en evenmin of dit bijdraagt aan kortere doorlooptijden en het terugdringen van achterstanden.

Aansturing door minister op effect maatregelen is ontoereikend

De minister maakt afspraken met de IND over de opdracht (opdrachtbrief) en is verantwoordelijk voor de monitoring op de uitvoering van deze opdracht. Monitoring is vooral gericht op productie en vindt plaats op basis van afspraken over de verantwoordingsinformatie om te kunnen voldoen aan de productieafspraak zoals vastgelegd in de opdrachtbrief. Enkele malen heeft de minister gevraagd naar de effecten van maatregelen, maar hieraan heeft de IND niet aantoonbaar opvolging gegeven. De IND als eindverantwoordelijke toetst bijvoorbeeld niet of de maatregelen leiden tot een doelmatige (efficiënte en effectieve) uitvoering van de opdracht, waaronder tijdig beslissen. Op dit punt zien we dat de rollen uit de bestuurlijke driehoek niet worden ingevuld zoals beschreven in het sturingsmodel. Daarin staat dat het ministerie een heldere opdracht geeft ('wat' moet worden gedaan), terwijl de eindverantwoordelijke (IND) verantwoordelijk is voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering ('hoe' dit gebeurt).

5.5.5 Keuze uitvoering Migratiepact vertraagt het wegwerken van achterstanden

In april 2024 heeft het Europees Parlement groen licht gegeven voor het Europese Asiel- en Migratiepact dat op 12 juni 2026 ingaat. Het Migratiepact is een wijziging van de asielwetwetgeving en vraagt om aanpassingen van de asielprocedures. Een

doel van het Migratiepact is het vereenvoudigen van de procedures, zodat aanvragen sneller kunnen worden afgehandeld. In 2024 heeft de minister aan de IND gevraagd om de uitvoering van het Migratiepact te toetsen. Dit is nog niet voor alle onderdelen gebeurd. Daarom zijn de risico's voor het verder oplopen van achterstanden niet in beeld. Een uitvoeringstoets is verplicht bij wijziging in wet- en regelgeving. Nadat ons onderzoek is afgesloten, heeft de minister van AenM in maart 2026 een rapport naar de Tweede Kamer gestuurd met de ondertitel *een verkenning van de asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact*. We hebben niet kunnen onderzoeken of dit voldoet aan de eisen voor uitvoeringstoetsen.

De minister en de IND zijn overeengekomen om met voorrang de nieuwe asielaanvragen onder het Migratiepact te behandelen en hiervoor het grootste deel van de capaciteit (73%) in te zetten. De IND wil zo kort mogelijk met 2 systemen werken en geen extra achterstanden oplopen voor aanvragen die worden afgehandeld onder het Migratiepact. De IND heeft berekend, op basis van aannames (lagere instroom, productiviteitsgroei van 25%, efficiencywinst door invoering Migratiepact) dat de 51.790 asielzoekers, van wie een groot deel nu al meer dan 6 maanden wacht, uiterlijk in 2031 uitsluitsel krijgen. Wellicht lopen de wachttijden nog verder op als de beoogde productiviteitsverhoging van 25% en het sneller afhandelen binnen het Migratiepact niet worden bereikt. PwC berekende in 2025 dat met het huidige proces en de huidige capaciteit er nog 11,9 jaar nodig is om de achterstanden weg te werken. In deze berekening zijn de productiviteits-verhoging van 25% en de snellere procedures van het Migratiepact niet meegenomen.

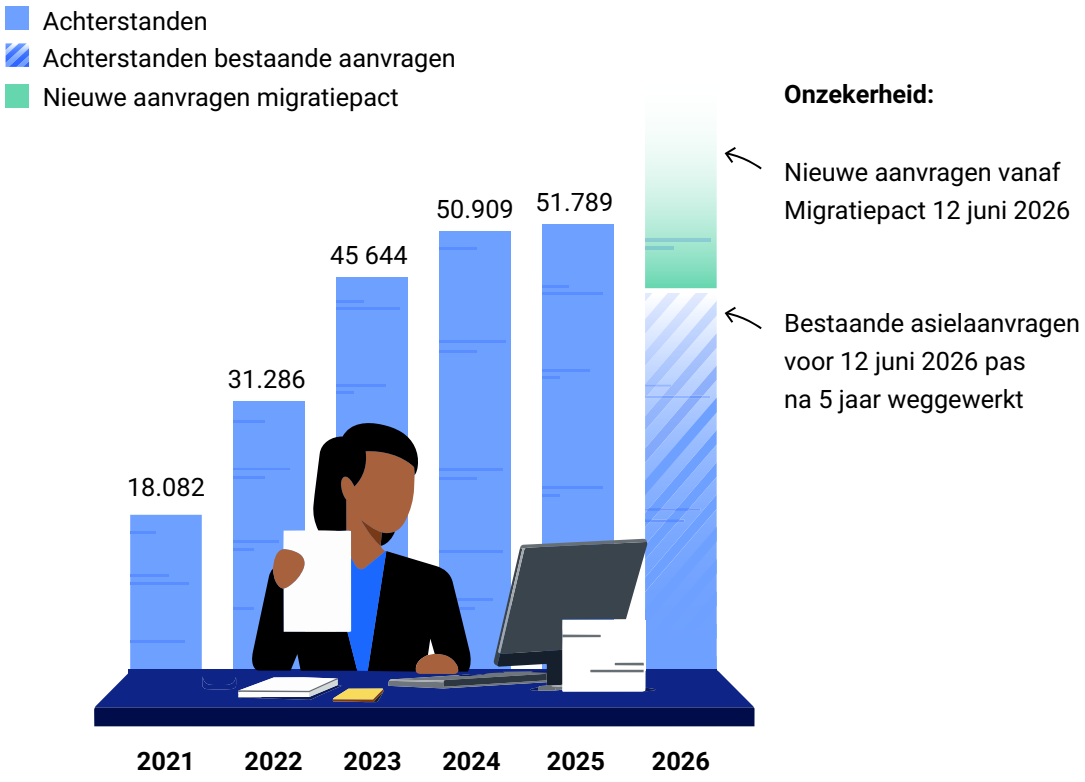
Wij zien dat de minister de gevolgen van de keuze voor de capaciteitsinzet met prioriteit voor het Migratiepact niet heeft afgewogen. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, want:

- het afwegen zou wel moeten volgens het rijksbrede afwegingskader dat onder meer bestaat uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- de minister had bij het afronden van dit rapport (april 2026) de Tweede Kamer ook niet geïnformeerd over de afwegingen en de gevolgen bij de keuze nieuwe aanvragen voorrang te geven boven bestaande aanvragen. De Tweede Kamer is niet betrokken bij een keuze met grote gevolgen. De Tweede Kamer kan hierdoor geen goede afweging maken.
- naast langere wachttijden heeft deze keuze grote gevolgen voor de asielketen en de inburgering van asielzoekers. Voor de groep asielzoekers die nu wacht op een besluit, betekent dit bijvoorbeeld jarenlange onzekerheid en een lang verblijf in noodopvang.

- dwangsombetalingen die de IND moet betalen, lopen op omdat bij overschrijding van de wettelijke beslistermijn de aanvrager naar de rechter kan stappen, waarna deze de IND kan veroordelen tot het betalen van dwangsommen. In 2025 betaalde de IND € 79,1 miljoen aan dwangsommen, dit was € 36,8 miljoen in 2024. De IND heeft een voorziening voor dwangsommen die eind 2025 € 267,6 miljoen bedraagt. De dwangsommen gelden niet alleen voor vertraging op afhandelen van asiel-aanvragen, maar voor alle beslissingen van de IND die niet binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.

Figuur 9 illustreert de oplopende achterstanden en de 2 asielsystemen die ontstaan door het Migratiepact. Voor de omvang van de achterstanden in de figuur gebruiken we de cijfers van de IND.

Figuur 9 *Oplopende achterstanden en Migratiepact*



5.5.6 Conclusies en oordeel

Uit ons onderzoek trekken we 4 conclusies.

1. Door onvoldoende sturing heeft de minister geen inzicht in de effecten van de maatregelen bij de IND

De minister stuurt niet op het inzichtelijk maken van de effecten van de maatregelen. Ook vraagt de minister bij de uitwerking van de maatregelen niet om onderbouwing van beoogde effecten, en niet om rapportage over bereikte resultaten. Dit zien we bij de uitwerking van het programma *Ambitie 2028* en het daarin genoemde doel van 25% productiviteitsverhoging. De IND toetst niet of de maatregelen effect hebben op een doelmatige uitvoering van de opdracht, waaronder tijdig beslissen. Op dit punt functioneert de bestuurlijke driehoek niet volgens het sturingsmodel.

2. Minister maakt geen zorgvuldige afweging voor capaciteitsinzet na invoering Migratiepact

De invoering van het Migratiepact op 12 juni 2026 is een grote verandering voor de IND. De keuze om het grootste deel van de capaciteit in te zetten op het behandelen van nieuwe aanvragen, zal leiden tot langere wachttijden voor oude aanvragen, verdere belasting van de opvang en uitstel van inburgering.
Deze keuze is niet afgewogen volgens het beleidskompas. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3. De IND beheerst doorlooptijden en achterstanden niet door gebrek aan informatie

Ondanks incidentele en structurele maatregelen, beheerst de IND de oplopende doorlooptijden en achterstanden in de afhandeling van de aanvragen van meer dan 50.000 asielzoekers niet. De productiviteit van de IND-medewerkers is gedaald; de IND krijgt hier moeilijk grip op, omdat de juiste informatie ontbreekt.

4. Goed werkend kwaliteitssysteem ontbreekt; effecten maatregelen zijn onbekend

Bij de IND is er geen sluitende PDCA-cyclus; de fases *check* en *act* ontbreken bij de uitvoering van maatregelen voor doorlooptijden en achterstanden. Dit komt omdat het IND-brede kwaliteitssysteem niet toeziet op de kwaliteitsborging van de maatregelen in de primaire processen. Daarnaast werken de rollen uit het *three lines model* niet adequaat in de praktijk. Door het ontbreken van toereikende informatie over het voldoen aan de wettelijke beslistermijn is het niet duidelijk wat de effecten zijn van de maatregelen.

Oordeel

Wij achten het onwaarschijnlijk dat de IND erin slaagt de achterstanden binnen afzienbare tijd weg te werken. De acties van de minister zijn daarvoor onvoldoende. Wij wijzen de minister erop dat de Tweede Kamer bij het afronden van dit rapport (april 2026) onvoldoende is betrokken bij de gevolgen van de invoering van het Asiel- en Migratiepact voor de oude aanvragen.

De ontoereikende aansturing van de minister van AenM op het voldoen aan wettelijke beslistermijnen door de IND en de ontbrekende sturing op de werking van maatregelen bij de IND merken wij daarom aan als een onvolkomenheid.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek hebben wij 1 aanbeveling aan de minister van AenM en 2 aanbevelingen aan de IND.

Onze aanbeveling aan de minister:

- Verbeter de aansturing: stel een concreet toezicht- verantwoordingsarrangement op met onder andere een toezichtsvisie, een toezicht- en verantwoordingsarrangement en langetermijnscenario's, een risicoanalyse met inhoudelijke kwalitatieve toetsing, grip op de belangrijkste KPIs, en interventies bij het uitblijven van resultaten. Anticipeer op ontwikkelingen die leiden tot langere doorlooptijden en meer achterstanden zoals internationale conflicten, politieke wensen of grote beleidswijzigingen. Betrek hierbij de maatregelen uit het verleden, de toekomstige ontwikkelingen zoals *Ambitie 2028* en het Migratiepact.

Onze aanbevelingen aan de IND:

- Stel een concreet plan op voor het wegwerken van de achterstanden na de invoering van het Asiel- en Migratiepact en maak de keuzes duidelijk die daarvoor zijn gemaakt. Neem in het plan de tijdlijnen op, en een onderbouwing op grond van data over capaciteitsinzet en productiviteit. Baseer dit op de uitgangspunten van het beleidskompas en algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Verbeter en implementeer het IND-brede kwaliteitssysteem, zodat de stappen *check* en *act* uit de PDCA-cyclus goed worden doorlopen. Integreer de rollen uit het *three lines model* in dit kwaliteitssysteem. Zorg voor een beheersbare sturing en monitoring van de maatregelen op basis van toereikende managementinformatie om de effecten van de maatregelen te kunnen meten.

5.6 Belangrijke risico's en aandachtspunten in de bedrijfsvoering

Uitvoeringstoetsen: van onvolkomenheid bij JenV naar aandachtspunt voor AenM
In ons verantwoordingsonderzoek 2024 voor het ministerie van JenV constateerden we een onvolkomenheid op uitvoeringstoetsen. De uitvoeringstoetsen van het ministerie van AenM zijn hier ook onderdeel van. Daarom deden we over 2025 een opvolgonderzoek bij het ministerie van AenM. Hieruit volgt geen onvolkomenheid, maar wel een aandachtspunt. Bij het ministerie van AenM ontbreken er namelijk veel minder vaak uitvoeringstoetsen dan bij het ministerie van JenV. Wel zijn de volledigheid en tijdigheid een probleem bij sommige uitvoeringstoetsen. Het ministerie van AenM doet mee met een verbeterplan voor uitvoeringstoetsen van het ministerie van JenV. Dit plan loopt tot het derde kwartaal van 2026 en de Tweede Kamer is hierover geïnformeerd.

De minister van AenM is in 2025 gestart met het verbeteren van uitvoeringstoetsen. Er is een plan gemaakt waarmee de inhoud en tijdigheid van uitvoeringstoetsen worden verbeterd. We moedigen de minister aan dit plan in 2026 uit te voeren. De uitvoeringstoetsen zijn een aandachtspunt.

Aandachtspunt voor uitvoeringstoetsen bij AenM
Ministers vragen bij nieuwe wet- en regelgeving de betrokken uitvoeringsorganisaties om een uitvoeringstoets te doen. In deze toets geven uitvoeringsorganisaties een oordeel over de uitvoerbaarheid van de nieuwe wet- en regelgeving. Ook geven zij bijvoorbeeld aan hoeveel personeel daarvoor nodig is en welke risico's zij zien. Een tijdige en volledige uitvoeringstoets is een belangrijk middel om te waarborgen dat voorgenomen beleid ook kan worden uitgevoerd.

In ons verantwoordingsonderzoek over 2024 concludeerden wij dat de minister van JenV tekortschoot bij uitvoeringstoetsen. Uitvoeringstoetsen van het ministerie van AenM waren ook onderdeel van dit onderzoek. De inhoud en timing van deze uitvoeringstoetsen op het terrein van AenM schoot in sommige gevallen tekort. Specifiek voor het ministerie van AenM zagen we wel dat uitvoeringstoetsen minder vaak ontbraken.

Verbetering uitvoeringstoetsen start in 2026

In 2025 heeft de minister van JenV een plan opgesteld om de uitvoeringstoetsen op zijn ministerie te verbeteren. Dit plan wordt ook gebruikt door het ministerie van AenM. Vanaf 2026 gaat de minister van AenM werken met een standaard-oplegger bij uitvoeringstoetsen en een standaard-opdrachtbrief. De brief en de oplegger dragen bij aan een verdere uniformering van uitvoeringstoetsen en zorgen ervoor dat alle noodzakelijke onderwerpen in een toets aan bod komen.

Het plan wordt in 2026 uitgevoerd. Daarna kunnen wij bij nieuwe wet- en regelgeving nagaan of in alle relevante gevallen tijdig volledige uitvoeringstoetsen zijn uitgevoerd.

5.7 Totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

In deze paragraaf geven wij de uitkomsten van ons onderzoek naar de totstandkoming van de bedrijfsvoeringsinformatie.

Wij hebben onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in het *Jaarverslag 2025* van het ministerie van AenM betrouwbaar tot stand is gekomen. Uit dit onderzoek zijn geen bevindingen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de totstandkoming niet betrouwbaar is.

Wij hebben ook onderzocht of de bedrijfsvoeringsinformatie in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie. Wij stellen vast dat de bedrijfsvoeringsinformatie niet in strijd is met de financiële verantwoordingsinformatie.

6.
Geld gecontroleerd

De financiële informatie in een jaarverslag controleren wij op 2 punten:

- Kloppen de cijfers en is het jaarverslag goed opgebouwd (betrouwbaar en ordelijk)?
- Is het geld volgens de regels besteed (rechtmatig)?

Als cijfers niet kloppen of geld niet volgens de regels is besteed, spreken we van een *fout*. Als de minister niet voldoende kan aantonen of is besteed volgens de regels of dat de cijfers kloppen, noemen we dat een *onzekerheid*. Het is niet realistisch te verwachten dat alles goed gaat. Daarom zijn in de rijksbegrotingsvoorschriften grenzen aangegeven voor de omvang van de fouten en onzekerheden die toelaatbaar zijn. Die grenzen noemen we tolerantiegrenzen. Is het totaal van de fouten en de onzekerheden groter dan die grens, dan spreken we van een overschrijding en geven wij een negatief oordeel over de financiële informatie.

Wij controleren 3 belangrijke financiële totaalbedragen in het jaarverslag:

- het totaal van de *verplichtingen* (het totaal van de toezeggingen om in de toekomst geld uit te geven);
- het totaal van de *uitgaven en ontvangsten*;
- de *afgerekende voorschotten* (het totaal van de bedragen die in een eerder jaar als voorschot zijn betaald en in dit jaarverslag zijn verantwoord of terugbetaald).

Daarnaast controleren wij 2 aanvullende totaalbedragen:

- de totale baten en lasten van de *agentschappen*;
- de relevante posten op de *saldibalans* (het totaal van onder meer de vorderingen, de openstaande schulden en de openstaande verplichtingen).

Naast deze totaalbedragen controleren we ook de bedragen van afzonderlijke begrotingsartikelen. Het parlement bepaalt namelijk per begrotingsartikel hoeveel verplichtingen een minister mag aangaan en hoeveel geld een minister mag uitgeven. Ook kan de Tweede Kamer op dit niveau wijzigingen voorstellen. Wij controleren bij de begrotingsartikelen alleen of de verplichtingen en de uitgaven en ontvangsten volgens de regels zijn besteed.

6.1 Oordelen over de financiële informatie

Samenvattend oordeel over de financiële informatie in het Jaarverslag 2025 van het ministerie van AenM

Oordelen zijn positief, met uitzondering van het totaalbedrag voor de agentschappen

Voor de meeste totaalbedragen in de financiële verantwoording geldt dat de cijfers kloppen en dat het geld volgens de regels is besteed. Voor het totaalbedrag voor de agentschappen is ons oordeel echter negatief.

Onderstaande figuur geeft de uitkomsten van onze controle weer.

Figuur 10 *Financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 ministerie van AenM*

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Oordelen		Fouten en onzekerheden bij negatief oordeel In miljoenen €
Verplichtingen		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 7.665,2	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 3 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Uitgaven en Ontvangsten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 8.074,1	**Volgens de regels:**	✓	
Alle 3 artikelen		Volgens de regels:	✓	
Afgerekende voorschotten		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 6.360,0	**Volgens de regels:**	✓	
Agentschappen		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 1.111,9	**Volgens de regels**	✗	€ 29,5
Saldibalans		**Cijfers kloppen:**	✓	
Totaal	€ 7.655,0	**Volgens de regels:**	✓	

Meer cijfermatige details over onze financiële oordelen zijn opgenomen in bijlage 1.

6.2 Toelichting financiële oordelen

Bij de controle van de samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen hebben wij geconstateerd dat de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden. In deze paragraaf lichten wij de belangrijkste problemen toe.

Samenvattende verantwoordingsstaat agentschappen

Aanbesteding niet volgens de regels

Bij agentschap IND zijn er fouten gemaakt bij de inkoop van goederen en diensten. Omdat de IND niet heeft voldaan aan de regels die gelden voor de inkoop van goederen en diensten, is er voor € 25,8 miljoen in totaal onrechtmatig ingekocht. Dit komt doordat het gebruik van rijksbrede contracten verplicht is. Dit zijn centraal afgesloten contracten die door een onderdeel van de Rijksoverheid worden afgesloten, maar waarvan ministeries gebruik maken. Over 2024 bedroegen de inkoopfouten € 19,6 miljoen.

Levering van goederen of diensten niet aantoonbaar

Afgelopen jaren kon de IND vaak niet aantonen dat betaalde goederen of diensten ook daadwerkelijk waren geleverd. De onzekerheid in 2024 als gevolg van het ontbreken van prestatieverklaringen bedroeg € 20,1 miljoen. Deze onzekerheid is in 2025 flink gedaald naar € 3,4 miljoen. Hiermee is de onvolkomenheid op prestatieverklaringen opgelost. Zie § 5.3.

7. Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Asiel en Migratie heeft op 29 april 2026 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we zijn reactie weer. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Reactie minister van Asiel en Migratie

De minister schrijft “Met belangstelling heb ik op dinsdag 14 april 2026 kennisgenomen van de resultaten van het Verantwoordingsonderzoek 2025 Asiel en Migratie (XX). In deze reactie ga ik graag in op uw constateringen, de conclusies en aanbevelingen.

Prestatieverklaringen bij de IND
Ik ben blij dat u constateert dat de werking van het prestatieverklaringsproces van de IND op orde is en dat de onvolkomenheid op prestatieverklaringen is opgelost. De inspanningen die de IND heeft geleverd om dit proces te verbeteren hebben inderdaad gezorgd voor aantoonbare verbeteringen en toereikende prestatieverklaringen.

Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme
Het is van groot belang dat asielzoekers en nareizigers worden gescreend op signalen van terrorisme. In uw onderzoeksrapport geeft u aan dat in theorie het systeem bij de IND afdoende is ingericht, zoals geconstateerd bij de systeemcheck en bij de rapportage Integrale aanpak terrorisme 2024, maar dat in de praktijk het lang duurt voordat de IND daadwerkelijk screent. Ik herken de knelpunten die in dat verband uit uw onderzoek naar voren komen. De IND is al gestart met een traject om het screenen,

als onderdeel van het opbouwen van een persoonsbeeld, verder te versterken en ontwikkelen. In dit traject zal ook aandacht zijn voor de in uw onderzoek genoemde knelpunten. Daarnaast ontstaat met de invoering van het pact een nieuw proces voor de ontvangst en voorbereiding van de asielaanvraag waarbinnen identificatie plaatsvindt. Het is de bedoeling dat eerder in het asielproces ook de genoemde screening op signalen van terrorisme kunnen plaatsvinden. In het nieuwe proces zal daarop eenduidig worden gestuurd.

Beheersing beslistermijnen asielprocedure

In uw rapport geeft u aan dat u het onwaarschijnlijk acht dat de IND erin slaagt de achterstanden binnen afzienbare tijd weg te werken, het departement onvoldoende is betrokken bij de gevolgen van de invoering van het Asiel- en Migratiepact voor de oude aanvragen, en dat sturing ontbreekt op de werking van de verbetermaatregelen. Om die reden komt u tot een onvolkomenheid. Deze onvolkomenheid leidt tot drie aanbevelingen. Zoals u in uw bevindingen aangeeft, heeft het ontstaan van de langere doorlooptijden en de achterstanden bij de IND meerdere oorzaken. De belangrijkste oorzaak is de hoge instroom van asielzoekers.
De realiteit binnen het asieldomein is weerbarstig en dat heeft op meerdere uitvoeringsorganisaties, waaronder de IND, in de afgelopen vijf jaar maar ook daarvoor grote impact gehad wat mede de oorzaak is van de opgelopen achterstanden.

Ten aanzien van de onvolkomenheid met betrekking tot het wegwerken van de liggende aanvragen van voor 12 juni 2026 ben ik in gesprek met de IND over de gevolgen van de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Het uitgangspunt is om in te zetten op het bijhouden van de nieuwe instroom onder het pact en tegelijkertijd te werken aan een versnelde afbouw van de nog liggende aanvragen. In aanvulling op wat door de IND zelf is gedaan en de versnelling die door de nieuwe procedureregels mogelijk wordt, wordt gezamenlijk hard gewerkt aan een plan van aanpak voor de asielaanvragen die zijn ingediend voor 12 juni 2026. In dit plan van aanpak worden de effecten van de te nemen maatregelen voor de ketenpartners meegenomen. Zonder aanvullende maatregelen zou de behandelduur van aanvragen van voor 12 juni 2026 verder kunnen oplopen. De betekenis hiervan voor de vreemdeling en alle ketenpartners, moet niet onderschat worden. Daarom vind ik het belangrijk om maatregelen te treffen die deze gevolgen kunnen inperken. Hiermee kom ik ook direct tegemoet aan uw aanbeveling aan de IND met betrekking tot het op te stellen plan van aanpak.

Tot slot zal ik de voortgang van het plan van aanpak en de instroom monitoren. De IND heeft ten aanzien van de sturing op de doorlooptijd de afgelopen jaren de nodige stappen gezet om de sturing en de sturingsinformatie te verbeteren. Uw aanbeveling over het IND-brede kwaliteitssysteem beschouw ik als een aansporing van het in gang gezette traject. De behoefte om beter de effecten van (beleids-) maatregelen in kaart te brengen en beter te leren van opgedane ervaringen, onderken ik en zie ik als een gezamenlijke opdracht.

Over de aanbeveling dat de aansturing van de IND verbeterd moet worden, het volgende. De aansturing van de IND is gebaseerd op de werkafspraken in de regeling Agentschappen 2024. In die regeling heeft de Rijksoverheid de kaders beschreven waarbinnen ieder zijn rol moet kunnen vervullen. Het daarin gevonden evenwicht staat centraal in het met de IND afgesproken sturingsarrangement. Daarbinnen kan de sturing altijd beter, hierover ga ik binnen het departement en met de IND in gesprek. Over de uitkomsten van deze gesprekken zal ik de Kamer in mei infomeren.

Accreditaties IT-systemen en opvolging verbeterpunten beveiligingstesten
Ik onderschrijf uw constatering dat de drie bevindingen ten aanzien van informatie-beveiliging nog niet voldoende zijn opgelost. Het heeft nadrukkelijk aandacht, immers, goede beveiliging van informatie en systemen is van eminent belang. Voor een nadere toelichting op de drie bevindingen verwijs ik u naar de bestuurlijke reactie op het Verantwoordingsonderzoek 2025 JenV.

Financiële verantwoordingsinformatie
Ik onderschrijf uw negatief oordeel over het totaalbedrag van de agentschappen door het niet naleven van de geldende aanbestedingsregelgeving en het niet kunnen aantonen van de levering van goederen en diensten. Er is hier aandacht voor en worden de ingezette verbetermaatregelen voortgezet.”

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij bedanken de minister van AenM voor de reactie op onze bevindingen en aan-bevelingen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de minister een groot deel van onze punten herkent en onze aanbevelingen grotendeels overneemt. Wij hebben begrip voor de externe dynamiek waarmee betrokkenen op het terrein van Asiel en Migratie te maken hebben. Maar juist daarom is het van belang dat zaken waar minister en IND wel invloed op hebben op orde zijn, zoals de bedrijfsvoering en de sturing.

De minister geeft voor de onvolkomenheid rondom beslistermijnen een aantal acties aan zoals een plan van aanpak voor achterstanden, verbeteringen in het kwaliteitssysteem en verbeteringen in de aansturing van de IND. Tegelijk valt ons op dat de uitwerking van de acties die hij noemt weinig concreet is en meestal niet wordt voorzien van een duidelijk tijdpad.

Voor het wegwerken van de bestaande asielaanvragen na invoering van het Asiel- en Migratiepact (op 12 juni 2026) geeft de minister aan een plan van aanpak op te stellen, maar is daarbij niet concreet met welke insteek hij dat wil doen, bijvoorbeeld toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijke bestuur. Ook geeft hij niet aan welke doelstellingen hij wil bereiken, bijvoorbeeld ten aanzien van een door hem gewenst en acceptabel tijdpad voor afbouw van de achterstanden. Dit kan leiden tot onwenselijke gevolgen voor vreemdelingen en ketenpartners, zoals jarenlange extra wachttijd voor mensen die nu al lang in de asielprocedure zitten voordat er besloten wordt, en daardoor ook extra tijd in opvanglocaties zullen doorbrengen. Gevolgen waarmee de minister zegt rekening te willen houden.

Met de invoering van het Asiel- en Migratiepact geeft de minister aan dat de screening op terrorisme eerder in het asielproces gaat plaatsvinden. Hij geeft niet aan of dat wel binnen de vereiste 14 dagen kan worden uitgevoerd en of de achterstanden worden weggewerkt. De eenduidige sturing op snelle screening die hij voorstaat, is vooralsnog niet concreet. Het zou goed zijn als de minister daar binnenkort ook richting Tweede Kamer meer duidelijkheid over kan verschaffen.

Bijlage

Bijlage 1 Overzicht fouten en onzekerheden ministerie van Asiel en Migratie 2025

De hierna volgende figuur geeft cijfermatige details over onze financiële oordelen.

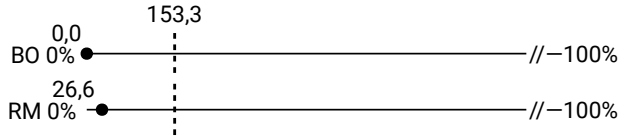
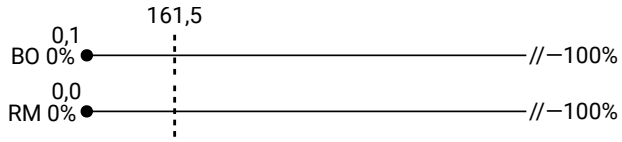
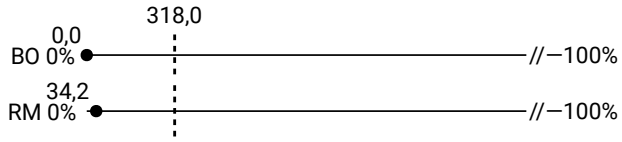
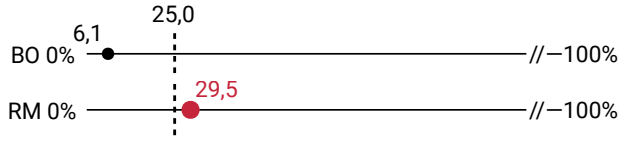
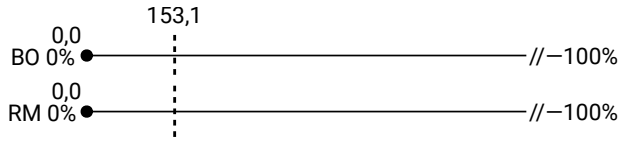
- Aan de linkerkant staan de verantwoorde bedragen.
- Voor elk verantwoord bedrag is een tolerantiegrens aangegeven voor de omvang van fouten en onzekerheden die we toelaatbaar vinden. Dit zijn de bedragen bij de verticale, gestippelde lijn.
- Met een kleine bol is de omvang van de fouten en onzekerheden geplot. Wanneer de fouten en onzekerheden onder de tolerantiegrens blijven is de bol zwart gekleurd. Wanneer de fouten en onzekerheden de tolerantiegrens overschrijden, is de bol rood gekleurd en is ons oordeel negatief.

Figuur 11 *Detailinformatie financiële oordelen bij het Jaarverslag 2025 van het ministerie van AenM*

Fouten en onzekerheden bij ministerie van Asiel en Migratie

⋮ Tolerantiegrens*

● Fouten en onzekerheden **onder** de tolerantiegrens ● Fouten en onzekerheden **boven** de tolerantiegrens

Verantwoorde bedragen over 2025 Bedragen in miljoenen €		Rechtmatigheid (RM) Betrouwbaarheid en ordelijkheid (BO) Bedragen in miljoenen €
Verplichtingen		
Totaal	**€ 7.665,2**	
Uitgaven en ontvangsten		
Totaal	**€ 8.074,1**	
Afgerekende voorschotten		
Totaal	**€ 6.360,0**	
Agentschappen		
Totaal	**€ 1.111,9**	
Saldibalans		
Totaal	**€ 7.655,0**	

* Voor het beoordelen van fouten en onzekerheden hanteren we een tolerantiegrens gebaseerd op de omvang van het verantwoorde bedrag

Bijlage 2 Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek beoordelen wij de jaarverslagen die de ministers op Verantwoordingsdag aanbieden aan de Staten-Generaal. Wij onderzoeken ook per begrotingsjaar de bedrijfsvoering en beleidsresultaten van de ministeries. De resultaten van ons onderzoek leggen wij vast in een rapport per jaarverslag (artikel 7.14 CW 2016, 1e lid).

Wij voeren ons onderzoek uit op basis van de internationale principes en standaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI's). Deze zijn onderdeel van het INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP; zie https://www.issai.org). Bij het toepassen van de ISSAI's houden wij rekening met de comptabele regelgeving en de inrichting van het Nederlandse controlebestel waarin de Auditdienst Rijk (ADR) als intern controleur het jaarverslag certificeert. Voor haar oordeel maakt de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van de werkzaamheden van de ADR volgens de Comptabiliteitswet 2016.

Een uitgebreide methodologische verantwoording staat op https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2025. U vindt hier meer informatie over onze onderzoeken naar de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.

Algemeen

De gegevens die zijn gebruikt voor de figuren en tabellen in hoofdstuk 3 zijn gebaseerd op gegevens van het ministerie van Financiën. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.

Beleidsresultaten

Het beleidsonderzoek *Screening asielzoekers en nareizigers op signalen van terrorisme* past in een verzameling beleidsonderzoeken waarbij onderwerpen uit de Veiligheidsstrategie centraal staan. Ook in de verantwoordingsonderzoeken bij andere ministeries komen onderwerpen uit de Veiligheidsstrategie aan de orde.

We hebben onderzocht hoe de IND invulling geeft aan zijn rol in de CT-strategie.

Ons onderzoek gaat over een klein onderdeel van het asielproces, waarbij we specifiek gekeken hebben naar het proces om signalen die duiden op een gevaar voor de nationale veiligheid op te vangen en door te zetten. Voor het onderzoek

hebben we 16 gesprekken gevoerd met ambtenaren van het ministerie van AenM, de IND, de NCTV en de AIVD. Daarnaast hebben we relevante documenten bestudeerd en geanalyseerd.

Bedrijfsvoeringsonderzoek

Voor het bedrijfsvoeringsonderzoek *Wettelijke beslistermijnen asielaanvragen IND* stond de volgende probleemstelling centraal: In hoeverre worden asielaanvragen uit spoor 4 binnen de wettelijke termijnen behandeld en in hoeverre leiden de maatregelen van de minister van AenM en de IND tot het voldoen aan de wettelijke beslistermijnen voor asielaanvragen en tot het verminderen van de werkvoorraad?
Om deze probleemstelling en daarvan afgeleide onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van documentenanalyse, aangevuld met 20 gesprekken bij het ministerie van AenM en de IND. Voor dit onderzoek hebben we de relevante openbare stukken en aanvullend interne documenten van het ministerie van AenM en de IND geanalyseerd.
De cijfermatige en financiële gegevens in dit bedrijfsvoeringsonderzoek zijn afkomstig van de IND. De Algemene Rekenkamer heeft deze gegevens niet gecontroleerd.
Zie ook voor toelichting op het *three lines model* https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/over-dit-onderzoek/beoordelingskaders/beoordelingskader-interne-beheersing.

Financiële informatie – Slotwet

Soms bevat de slotwet hogere bedragen dan het parlement eerder via begrotingswijzigingen heeft goedgekeurd. Het parlement kan de slotwet, en daarmee de daarin opgenomen overschrijdingen, goedkeuren, maar is daartoe niet verplicht. Wanneer er sprake is van dergelijke overschrijdingen, gelden onze oordelen onder het voorbehoud van parlementaire goedkeuring van de slotwet. Keurt het parlement de slotwet niet goed, dan moeten wij onze oordelen over de financiële verantwoordingsinformatie mogelijk herzien.

Bijlage 3 Literatuur

ADR (2025). *Auditrapport Ministerie van Asiel en Migratie* (XX).

AenM (2025a). *De staat van de migratie 2025*.

AenM (2025b). *Brief minister AenM over verlenging binnengrenscontroles*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025-2026, 30 821, nr. 322.

Algemene Rekenkamer (2023). *Verantwoordingsonderzoek Justitie en Veiligheid 2022*.

Algemene Rekenkamer (2024). *Verantwoordingsonderzoek Justitie en Veiligheid 2023*.

Algemene Rekenkamer (2025a). *Focus op grenscontroles*.

Algemene Rekenkamer (2025b). *Verantwoordingsonderzoek Justitie en Veiligheid 2024*.

CBS (2025). *Tijdlijn migratie, 1849-2025*. https://www.cbs.nl/.

JenV (2023). *Terrorismebestrijding, brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 754, nr. 680.

JenV (2024a). *Rapportage Integrale aanpak terrorisme 2024, Terrorismebestrijding, brief van de minister van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 754, nr. 713.

JenV (2024b). *Terrorismebestrijding, brief van de minister en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29 754, nr. 716.

JenV (2024c). *Vreemdelingenbeleid, brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 19 637, nr. 321.

JenV (2025). *ICCT rapport Migratie Terrorisme Nexus, brief van de ministers van justitie en veiligheid en van asiel en migratie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 29 754, nr. 754.

Jetten (2025). Eindverslag formateur Jetten.

NCTV (2022). *Nationale Contraterrorismestrategie 2022-2026*; Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 754, nr. 641.

NCTV (2023). *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (2023-2029)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 821, nr. 178.

Parlement (2025). Geraadpleegd van: https://www.parlement.com/ministerie-van-asiel-en-migratie.

PwC (PriceWaterhouseCoopers) (2025). *Implementatie stabiele financiering IND*.

WODC/VU (2016). J. van Wijk en M. Bolhuis. *Jihadisme en de vreemdelingenketen. De signalering van vermoedelijke jihadisten onder asielzoekers en jihadistische activiteiten in en rond asielzoekerscentra nader onderzocht*.

Bijlage 4 Begrippenlijst

Een toelichting op veel voorkomende begrippen die we in onze rapporten gebruiken staat op: https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/v/verantwoordingsonderzoek/begrippenlijst

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 8 mei 2026.
Dit document is op 20 mei 2026
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, mei 2026