



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel

8 februari 2024

ABDTOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoud

Voorwoord	6	
Samenvatting	7	
1	Introductie	11
1.1	Inleiding	11
1.2	Opdrachtverlening	11
1.3	Afbakening en aanpak	12
1.4	Leeswijzer	14
2	Context	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Asielmigratie in internationaal perspectief	15
2.3	Asielmigratie over tijd	17
2.4	Asielmigratie ten opzichte van andere vormen van migratie	19
3	Internationaal	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Internationale verdragen	21
3.3	Verhouding van het Vluchtelingenverdrag tot het EU-recht	22
3.4	Relevantie van het Vluchtelingenverdrag	23
3.5	Opt-out	24
3.6	Eigen grenzen	25
3.7	Overdracht naar derde landen	27
3.8	EU-interne migratiebeleid	27
3.9	Meerdere handelingsperspectieven	29
3.10	Europese aanmeldcentra	29
3.11	Bescherming in de regio	31
3.12	Brede partnerschappen	32
3.13	Innovatieve partnerschappen	34
3.14	Hervestiging	36
3.15	Het veilig derde land-model en external processing	36
3.16	Stappen naar legale migratie	38
4	Procedures	40
4.1	Inleiding	40
4.2	De asielprocedure	40
4.3	Verhouding EU en NL-recht	42
4.4	Eén- en tweestatusstelsel	45
4.5	Inwilligingspercentages en landenbeleid	48
4.6	Maatregelen verbetering asielprocedure	49

4.7	Pardonregeling	54
4.8	Discretionaire bevoegdheid	54
4.9	Informatievoorziening	56
4.10	Zelfredzaamheid in de procedure	58
5	Opvang	60
5.1	Inleiding	60
5.2	Het Nederlandse opvanglandschap	60
5.3	Hospitalisering	63
5.4	Participatie	64
5.5	Inrichting opvanglocaties	68
5.6	Versoberde opvang	69
5.7	Verhuizingen en persoonsgerichte plaatsing	71
5.8	Verantwoordelijkheden binnen het opvangdomein	75
5.9	Spreiding	77
5.10	Draagvlak en lokale inbedding	77
5.11	Huisvesting van statushouders in gemeenten	80
6	Ketensturing	82
6.1	Inleiding	82
6.2	Sturingsmodel	82
6.3	Knelpunten in de werking van de sturingsdriehoek	83
6.4	Meerdere onderzoeken naar sturing in de migratieketen	86
6.5	Overige knelpunten en lessen	90
6.5.1	Overleg en besluitvorming	90
6.5.2	Geen inzicht in keteneffecten	90
6.5.3	Politieke sturing en ad hoc opdrachten	91
6.5.4	Rolvastheid en helderheid opdrachten	91
6.5.5	Ketensamenwerking onder druk	91
6.6	Verbeterpunten	91
6.7	Relatie met medeoverheden en maatschappelijke organisaties	93
6.8	Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen opnieuw oppakken	94
6.9	ODA	95
6.10	Inzet ketenpartners op veiligheid	97
7	Terugkeer	99
7.1	Inleiding	99
7.2	Terugkeerproces	99
7.3	Factoren die invloed hebben op vertrek	101
7.4	Uitvoering terugkeerproces	103
7.5	Voorzieningen in voorbereiding op terugkeer	104
7.6	Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen	105
7.7	Gedwongen vertrek en vreemdelingenbewaring	106
7.8	Partnerschappen	107
7.9	Buitenschuldbeleid en <i>Duldung</i>	110
8	Reflecties, conclusies en aanbevelingen	113

8.1	Inleiding	113
8.2	Reflecties en conclusies	113
8.2.1	Beleid en wettelijke kaders	113
8.2.2	Uitvoering	117
8.2.3	Participatie	120
8.3	Aanbevelingen	122

Voorwoord

Migratie in brede zin en asielmigratie in het bijzonder is onderwerp van maatschappelijk debat en politiek een heet hangijzer. Het is de reden van de val van het kabinet, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de Tweede Kamerverkiezingen en is een belangrijk thema bij de gesprekken voor de vorming van een nieuwe regering.

De opdracht voor een fundamentele heroriëntatie asielbeleid en asielstelsel, van buiten naar binnen, is dan ook een uitdagende opdracht. De afgelopen periode is met een groot aantal partijen gesproken, zijn bestaande publicaties gebruikt en zijn sessies georganiseerd om onderwerpen uit te diepen. Ook de inbreng van asielzoekers zelf heeft een plek gekregen. Opvallende uitkomst was, dat over vrijwel elk onderwerp in relatie tot dit traject in de afgelopen jaren al een rapport of studie is verschenen. Met de inzichten uit deze studies is echter niet veel gebeurd. Dat leidt tot de vraag wat er gedaan moet worden om aangedragen oplossingsrichtingen wel te laten werken. Deze vraag heeft ertoe geleid, dat het rapport een praktischer inslag heeft dan ik zelf vooraf had voorzien. Meerdere betrokkenen hadden liever een scherpere positie op de inhoud gehad of aanbevelingen op het niveau van maatregelen. Echter vanuit het principe 'de basis op orde' is de dominante invalshoek in dit rapport de vraag wat nodig is om het asielbeleid en het asielstelsel te laten werken. Realisatie van de aanbevelingen zal nog een forse klus zijn, niet in het minst doordat vooroordelen over het asielbeleid uit de weg moeten worden geruimd.

Gedurende het traject van de heroriëntatie heeft op nationale en internationale dossiers over migratie en asiel besluitvorming plaatsgevonden en heeft de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 haar rapport opgeleverd. Deze ontwikkelingen zijn zo goed mogelijk meegenomen.

Graag dank ik allen, van buiten en binnen de overheid, die hebben meegewerkt aan dit rapport, in het bijzonder degenen die hebben meegewerkt aan de themagroepen en de bijeenkomsten in het kader van dit traject en allen die commentaar hebben gegeven op conceptteksten. De opdrachtgever, directeur-generaal Migratie Annet Bertram, bedank ik voor de opdracht. Veel dank is verschuldigd aan de medewerkers van het secretariaat, Rik Rovers, Indra Lavain, Inge Hendriks en Reina Kloosterman, en aan de deelnemers aan het contactpersonenoverleg met vertegenwoordigers van DG Migratie, COA, IND en DT&V. Collega's van ABDTOPConsult dank ik voor het meedenken en meelesen.

Ik spreek de wens uit, dat dit rapport bijdraagt aan een open discussie over een veelbesproken maatschappelijk onderwerp en tot een robuustere inrichting van het asielbeleid en het asielstelsel.

Harry Paul

Samenvatting

Het doel van de fundamentele heroriëntatie is te komen tot een robuuster asielbeleid en asielstelsel. Bij de inzichten die zijn verkregen in dit traject worden drie domeinen onderscheiden die in samenhang bezien de basis vormen voor de aanbevelingen over het asielbeleid en het asielstelsel. Het eerste domein betreft het onderwerp beleid, rekening houdend met de internationale en nationale juridische kaders van het asielbeleid. Het tweede domein betreft de vormgeving en de uitvoering van het asielbeleid in de Nederlandse context. Het derde domein omvat het onderwerp participatie, waarbij de positie van de asielzoeker zelf een belangrijke plaats inneemt. De onderwerpen vormen de bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel.

Beleid en wettelijke kaders

Een meerjarige en integrale visie is nodig om weer grip te krijgen op de beleidsterreinen migratie en asiel. De aanbeveling is om aansprekende en solide plannen te ontwikkelen, waarin naast het doel zelf, ook moet worden beschreven hoe dit kan worden bereikt. Via het Asiel- en Migratiepact van de EU vindt verdere harmonisatie plaats van het asielbeleid en de uitvoering in de verschillende lidstaten. De komende tijd moet nog veel van het pact worden uitgewerkt, waarbij het van belang is de uitvoering vroegtijdig te betrekken. Bij de verdere ontwikkeling van het beleid is het belangrijk om doelen die voor Nederland belangrijk zijn vast te leggen in de internationale wetgeving. In meerdere Europese landen wordt gewerkt aan initiatieven om het aantal asielzoekers te beperken of de procedure elders uit te laten voeren. De heroriëntatie neemt nadrukkelijk het uitgangspunt dat initiatieven en wetgeving dienen te voldoen aan de vigerende internationale regelgeving en dat bij de uitvoering in de landen de rechtsstatelijkheid dient te worden geborgd. Verruiming van het aantal personen dat via hervestiging komt, biedt de mogelijkheid om gericht bescherming te geven aan kwetsbare vluchtelingen. Bij aanpassingen in het EU-grensbeleid is het belangrijk dit samen te laten gaan met de mogelijkheid van legale routes. Het bieden van alternatieven zoals vergunningen voor arbeidsmigratie kan de druk op illegale migratie mogelijk veranderen. Daarnaast zijn partnerschappen en bescherming in de regio van invloed op de aantallen asielzoekers die naar Europa komen en weer teruggaan. Respect voor mensenrechten is belangrijk bij de vormgeving van de partnerschappen, met transparantie en monitoring van afspraken. Naast asiel en migratie is het belangrijk om aandacht te geven aan wederzijdse belangen.

Uitvoering

Wat betreft de vormgeving en uitvoering voldoet Nederland momenteel niet aan de wettelijke eisen voor opvang en afhandeling van de asielprocedure. De oproep in deze heroriëntatie is om het voldoen aan de wetgeving en de minimale normen als uitgangspunt te nemen in het beschikbaar stellen van de middelen voor de uitvoering. Gezien de grote opgave in het asieldossier voor bescherming in de regio, en de uitbouw van partnerschappen en de gelden die daarvoor nodig zijn, is het raadzaam om de bijdrage vanuit de ODA-gelden voor de asielopvang te maximaleren. Het is belangrijk om stabiliteit in de uitvoering te brengen. De spreidingswet geeft de mogelijkheid om opvangplaatsen bij gemeenten verplicht te stellen als er onvoldoende plaatsen op basis van vrijwilligheid beschikbaar komen en geeft de mogelijkheden voor maatwerk bij gemeenten. De kosten voor opvang zijn de afgelopen jaren sterk gestegen. De wet draagt ook bij aan het beheersbaar houden van de kosten door het verkrijgen van vaste opvangplekken en aan het tegengaan van maatschappelijke onrust. Om de logistieke kwetsbaarheid van de huidige situatie te verkleinen is nodig het aantal locaties waar aanvragen kunnen worden behandeld, te vergroten. Regionale samenwerking wordt aanbevolen vanwege de raakvlakken van het asieldossier met de regionale opgaven op het gebied van de arbeidsmarkt en de woningbouw. Het is essentieel om de uitvoering in een vroeg stadium te betrekken bij het opstellen van nieuwe wettelijke maatregelen en plannen. Goede uitvoeringstoetsen en financiële doorrekeningen vormen een belangrijk onderdeel van een goed functionerende overheid en dienen een centrale plek te hebben bij de politieke besluitvorming. Dit geldt ook voor de advisering door de Raad van State. Invoering van het tweestatusstelsel wordt op dit moment ontraden, vanwege onzekerheden over het beoogde effect en vanwege de huidige crisissituatie in de uitvoering inclusief de olopende werkvoorraden. Het sturen op ketendoelen in plaats van op doelen voor de afzonderlijke organisaties is in ontwikkeling en verdient meer aandacht. Het is nodig dat eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer hierover afspraken maken. Door de uitvoeringsorganisaties meer ruimte te geven en keteneffecten onderling af te stemmen kan ook de efficiëntie van de uitvoering worden vergroot. Maatwerk in de asielprocedure is belangrijk voor de uitvoeringsorganisaties. Daarbij past verruiming van de discretionaire bevoegdheid van de IND voor schrijnende gevallen.

Participatie

Bij aanpassingen aan het asielstelsel is het belangrijk om indien mogelijk meer autonomie te geven aan de asielzoeker gedurende de procedure en uit te gaan van de vermogens die iemand zelf heeft. Meer autonomie voor de asielzoeker betekent ook aanpassingen in de werkwijzen van met name COA en IND. Voor een optimaal resultaat is het belangrijk om de doelgroep hierbij te betrekken. Persoonsgerichte plaatsing in het begin van de asielprocedure kan het aantal verhuisbewegingen verminderen en zorgen voor een betere aansluiting op een toekomst in Nederland of mogelijk vertrek uit Nederland. Het reduceren van het aantal verhuisbewegingen vraagt naast stabiliteit in de locaties ook om het loskoppelen van de procedure van de asielaanvraag en de opvanglocaties. Door vroegtijdig in te zetten op activering en participatie wordt verspilling van menselijk kapitaal voorkomen en krijgt wie mag blijven betere perspectieven op

het gebied van gezondheid en arbeidsmarktparticipatie. Wanneer iemand niet mag blijven, is het belangrijk om snel in te zetten op terugkeer en verbetering van de toekomstperspectieven in het land van herkomst. Deelname aan participatie wordt ook bepleit van hen waarvan de asielaanvraag mogelijk wordt afgewezen, omdat deelname de eigenwaarde vergroot. Activering helpt om mee te werken aan het verkennen van de opties voor de toekomst buiten Nederland. Daartoe is het nodig voldoende locaties te hebben waar gezamenlijk door de ketenpartners aan terugkeer kan worden gewerkt.

Bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel

Uitvoering

Neem het voldoen aan de wettelijke verplichtingen als uitgangspunt in het asioldossier.

Verbreed de lokale samenwerking naar de regio. Zorg voor meer aanvraaglocaties.

Laat wetgevingsadviezen, uitvoeringstoetsen, financiële doorrekening en keteneffecten de basis zijn voor politieke besluitvorming.

Werk met ketendoelen bij de uitvoeringsorganisaties. Geef de organisatie meer beslissruimte.

Beleid en wettelijke kaders

Ontwikkel aansprekende en solide plannen voor migratie, inclusief asielmigratie.

Zet in op het vastleggen van Nederlandse doelen in internationale wetgeving.

Ontwikkel legale migratieroutes, inclusief arbeidsvergunningen en hervestiging.

Bevorder de ontwikkeling van partnerschappen.

Participatie asielzoekers

Geef meer autonomie aan de asielzoeker gedurende de procedure.

Ontkoppel de aanvraagprocedure en de verblijfslocatie.

Zet vroegtijdig in op activering en participatie, inclusief deelname aan het arbeidsproces.

1 Introductie

1.1 Inleiding

Het voornemen om een fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel uit te voeren staat in een brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022¹, waarin gesproken wordt over de bestuurlijke afspraken tussen het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Veiligheidsberaad om uit de asielcrisis te komen en te blijven. In een brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2022² noemt hij als doel van de heroriëntatie om "migratie naar Nederland zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen, ongewenste migratiestromen zoveel mogelijk te beperken en het draagvlak voor migratie in onze samenleving te behouden en te versterken." Te denken valt aan "procesverbeteringen, waar nodig de aanpassing van staand beleid, maar voornamelijk over het geheel genomen de versterking en het robuuster maken van het gehele asielstelsel. Aldus vormen het beleid, de uitvoering van dat beleid en het stelsel de scope van de heroriëntatie." Centrale vraagstelling is dan ook hoe te komen tot een robuustere inrichting van het asielbeleid en het asielstelsel, op welke wijze er structuur aangebracht kan worden en het draagvlak worden vergroot.

In de afgelopen jaren is een groot aantal studies verricht op het gebied van migratie in het algemeen en het Nederlandse asielbeleid en de uitvoering ervan in het bijzonder. Op basis hiervan zijn ook al meerdere verbetertrajecten in gang gezet. Deze worden in de Kamerbrief van 23 december 2022 ook benoemd. In de heroriëntatie zijn deze trajecten meegenomen, waarbij ook gekeken wordt naar de samenhang. Zowel nationale alsook internationale ontwikkelingen zijn meegenomen, en de lessen die getrokken kunnen worden uit de opvang van de Oekraïners. Ook is samenwerking en afstemming gezocht met de Staatscommissie Demografische Ontwikkeling, die recent haar bevindingen heeft gepubliceerd.³

1.2 Opdrachtverlening

De directeur-generaal Migratie van het ministerie van JenV is de opdrachtgever voor de uitvoering van de opdracht. De opdracht is verleend aan ABDTOPConsult, die deze opdracht onafhankelijk uitvoert. De aanpak volgt de Kamerbrief van 23 december, waarin aangekondigd wordt dat de heroriëntatie van buiten naar binnen dient plaats te vinden. Dat heeft invulling gekregen door naast de ketenpartners, ook medeoverheden en stakeholders uit het

¹ Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2992.

² Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3053.

³ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei.

maatschappelijk middenveld en de wetenschap te betrekken bij de nadere opzet en uitwerking.

Naast de consultant van ABDTOPConsult, onder wiens leiding dit onderzoek is uitgevoerd, is bij ABDTOPConsult een secretariaat ingericht ter ondersteuning. Er is een contactpersonenoverleg ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van het directoraat-generaal Migratie en de directe ketenpartners Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). De deelnemers hebben hieraan deelgenomen zonder last en ruggenspraak met de eigen organisatie. Dit overleg heeft gefungeerd als klankbord en als brug naar de lopende trajecten. Het interdepartementaal contactpersonenoverleg had een vergelijkbare functie. Er heeft regelmatig bilateraal overleg met de opdrachtgever plaatsgevonden over de voortgang. Vanuit de opdrachtgever is budget ter beschikking gesteld voor de inkoop van externe ondersteuning. De opdrachtgever heeft gezorgd voor afstemming met de bewindslieden. Bestaande overleggen zoals het TOPBeraad met de Ketenpartners, het Interdepartementale Directeurenoverleg Migratie en Samenleving (IDMS) en de Ambtelijke Commissie Migratie en Samenleving (ACMS) zijn benut voor het informeren over de voortgang.

1.3 Afbakening en aanpak

De opdracht was om een fundamentele heroriëntatie van het asielbeleid en het asielstelsel uit te voeren. Gebleken is dat de brede formulering van de opdracht ruimte bood voor interpretatie en invulling, evenals de betekenisgeving aan het fundamentele heroriënterende karakter. In dit rapport is de insteek gekozen om eerst uitgebreid in gesprekken met betrokken personen en organisaties, waaronder de doelgroep, een beeld te vormen van het asielbeleid en het asielstelsel en de werking ervan, inclusief de ervaren knelpunten. Op basis hiervan is een aantal bouwstenen uitgewerkt voor doorontwikkeling van het beleid en de uitvoering ervan. Deze monden uit in aanbevelingen door ABDTOPConsult.

De opdracht is geen klassieke beleidsevaluatie. Er heeft geen doorrekening plaatsgevonden van de aanbevelingen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 22 november 2023 heeft het onderwerp asielmigratie een belangrijke rol gespeeld bij de keuze van de kiezers. In deze heroriëntatie vindt geen afzonderlijke bespreking plaats van de asielthema's uit de verkiezingsprogramma's. Wel komen enkele onderwerpen terug bij de inhoudelijke bespreking.

De heroriëntatie is uitgevoerd in drie fases, waarbij het werken van buiten naar binnen als uitgangspunt is genomen. In de eerste fase is bij een brede vertegenwoordiging van betrokken personen en organisaties van buiten en binnen de overheid opgehaald welke zorgen zij hadden met betrekking tot het huidige asielbeleid en het asielstelsel, welke kansen zij zagen ter verbetering en wat zij als hartenkreet mee wilden geven aan ABDTOPConsult. Betrokkenen die we gesproken hebben of van wie we informatie ontvangen hebben waren afkomstig uit onder andere het ministerie van JenV en de uitvoerende organisaties, departementen, hoge colleges van staat, mede-overheden, non-gouvernementele organisaties, politici, de doelgroep, asieladvocaten en uit de

wetenschap. Van gesprekken werden persoonlijke aantekeningen gemaakt, geen geautoriseerde gespreksverslagen. Ook is onderzoek gedaan naar gepubliceerde rapporten en lopende onderzoeken.

Vervolgens zijn op basis van deze resultaten thema's uitgekozen, die in fase 2 zijn verdiept en waarbij ook oplossingsrichtingen zijn verkend. De inhoudelijke onderwerpen laten zich rubriceren rond de thema's internationaal, juridische procedures, opvang, ketensturing en terugkeer. Bij deze uitwerking zijn vertegenwoordigers van de stakeholders betrokken, met name de ketenpartners, de maatschappelijke organisaties, de doelgroep en asieladvocaten en is nagegaan wat uit de verschillende onderzoeken over deze onderwerpen bekend is. Deze fase heeft als doel gehad om de onderwerpen vanuit verschillende standpunten te belichten en niet om tot afgeronde standpunten te komen. Daarbij is gekeken wat de huidige situatie en eventuele voorstellen betekenen vanuit het perspectief van de doelgroep. Andere aspecten die aan de orde komen zijn juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en de sturing op deze onderwerpen. In fase 3 zijn alle resultaten door ABDTOPConsult verwerkt en is gewerkt aan het schrijven van deze rapportage.

ABDTOPConsult heeft zich in fase 1 en 2, bij het ophalen van de benodigde informatie en de verdieping van de gekozen thema's, laten ondersteunen door Lysias Advies in combinatie met de Maatschap voor Communicatie. Dit betrof de aanpak van de uitvraag van de informatie en het voorzitten en ondersteunen van bijeenkomsten met stakeholders. TNO heeft geholpen met het inzichtelijk maken van de ketenprocessen. De data die gebruikt zijn, zijn grotendeels aangeleverd door de Analyse Proeftuin Migratie van het ministerie van JenV en door de uitvoeringsorganisaties. OpenEmbassy is ingeschakeld voor de inbreng vanuit de asielzoekers en statushouders. Naast deelname in gesprekken heeft dit geresulteerd in een rapportage.⁴ In samenwerking met het Directoraat-Generaal Migratie is een vergelijkend landenonderzoek uitgezet bij Clingendael.⁵ In dit onderzoek worden de asielstelsels in Australië, Canada, Denemarken, Nederland en de Verenigde Staten onderzocht en vergeleken. Met name is onderzocht of en hoe deze staten toegang tot asielprocedures verlenen. De keuze voor deze landen is ingegeven door recente ontwikkelingen rond asiel in deze landen en hun impact op het debat over toegang tot asiel op mondiaal niveau. Denemarken, dat ook deel uitmaakt van de EU, is toegevoegd, vanwege de speciale afspraken die dit land heeft binnen de Europese Unie. Samen vertegenwoordigen de onderzochte staten drie regio's: de Latijns- en Noord-Amerikaanse en Caraïbische regio, Europa en zijn buurlanden en de regio van Australië en zijn buurlanden in Azië. De lessen zijn gebruikt in dit traject. Bij de uitwerking van de verschillende onderwerpen die de stakeholders hebben aangedragen, is steeds gebruik gemaakt van beschikbare documentatie en lopende onderzoeken. Om te voorkomen dat zaken verkeerd zijn weergegeven, zijn de concept bevindingen ter verificatie aan de betrokken stakeholders voorgelegd. Dit betrof het gedeelte van de rapportage zonder de conclusies en aanbevelingen. Een feitelijke beschrijving laat onverlet, dat vanuit verschillende

⁴ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.

⁵ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

overtuigingen over dezelfde zaken zeer verschillend kan worden gedacht. Door onderwerpen van meerdere kanten te belichten, wordt een opmaat gegeven voor reflecties, conclusies en aanbevelingen. Deze zijn voor rekening van ABDTOPConsult. In dit rapport wordt voor degenen die asiel willen aanvragen zoveel mogelijk het woord asielzoeker gebruikt. In het geval van het citeren van bronnen kan daarvan worden afgeweken.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat algemene informatie over asielmigratie. De hoofdstukken 3 tot en met 7 bevatten de opbrengst van de fases 1 en 2, waarin de informatie is opgehaald en verdiept. Deze hoofdstukken zijn grotendeels beschrijvend van aard en omvatten een weergave van diverse perspectieven ten aanzien van de werking van het asielbeleid en het asielstelsel in de praktijk. In deze beschrijvingen zijn ook de resultaten van de rapporten en wetenschappelijke publicaties verwerkt. Als gevolg van de gevolgde methode, waarbij van buiten naar binnen onderwerpen zijn opgehaald, wordt een breed spectrum aan onderwerpen beschreven, waarbij zo goed mogelijk is weergegeven wat de bron is van de informatie, door het geven van een referentie in de voetnoten. Soms betreft dit de uitkomsten van de verdiepende sessies of individuele gesprekken. In de beschrijving van de bevindingen is geen volledigheid nagestreefd, dat is gezien de breedte van het onderwerp en de veelheid aan publicaties niet mogelijk. Deze hoofdstukken hebben een wat gefragmenteerd karakter, waarbij ook de diepgang bij de bespreking van mogelijke oplossingsrichtingen verschillend is.

Op basis van de verkregen inzichten is een beeld gevormd op welke punten het asielbeleid en asielstelsel versterking behoeven. Hoofdstuk 8 bevat de reflecties en conclusies van ABDTOPConsult op de inhoud, uitmondend in aanbevelingen.

2 Context

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de context waarin asielmigratie plaatsvindt. Hierbij wordt ingegaan op de Nederlandse situatie ten opzichte van andere EU-landen. Ook wordt gekeken naar hoe asielmigratie zich ontwikkeld heeft over tijd en hoe asielmigratie zich verhoudt tot andere vormen van migratie naar Nederland.

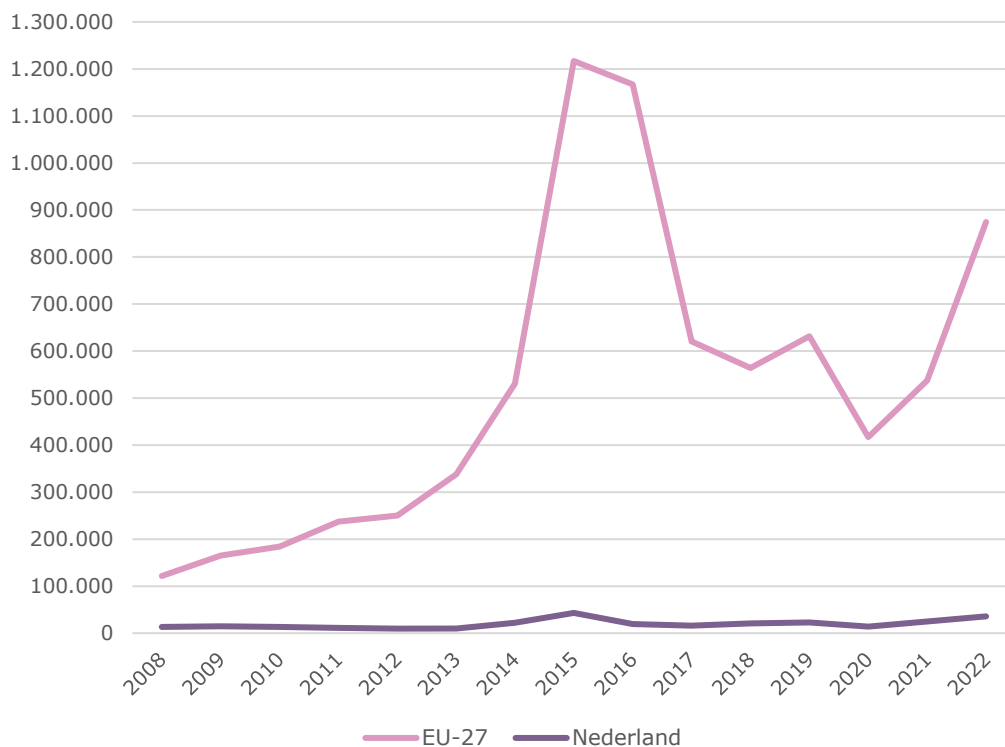
2.2 Asielmigratie in internationaal perspectief

Wereldwijd waren er in 2022 108,4 miljoen mensen gedwongen op de vlucht vanwege vervolging, conflict, geweld, mensenrechtenschendingen of gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoorden.⁶ Het grootste deel van deze groep betreft binnenlands ontheemden (*internally displaced people*), oftewel mensen die binnen de eigen landsgrenzen op de vlucht zijn. Volgens de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) gaat dit, naar schatting, om ongeveer 62,5 miljoen mensen. Van de ongeveer 35 miljoen mensen die naar een ander land vluchtten, werd zeven op de tien mensen opgevangen in een buurland.

Een relatief klein deel van het aantal mensen dat op de vlucht is vraagt asiel aan in Europa. In 2022 werden er in totaal 874.540 eerste asielaanvragen geregistreerd in de 27 EU-lidstaten. In 2022 was dit aantal hoger dan in de jaren daarvoor, maar lager dan het aantal asielaanvragen dat werd ingediend in 2015 en 2016 (zie figuur 2.1).

⁶ UNHCR (n.d.). Aantal vluchtelingen wereldwijd. Geraadpleegd op 1 december 2023 via <https://www.unhcr.org/nl/wie-we-zijn/cijfers/>.

Figuur 2.1: Aantal eerste asielaanvragen in EU-27⁷ en Nederland



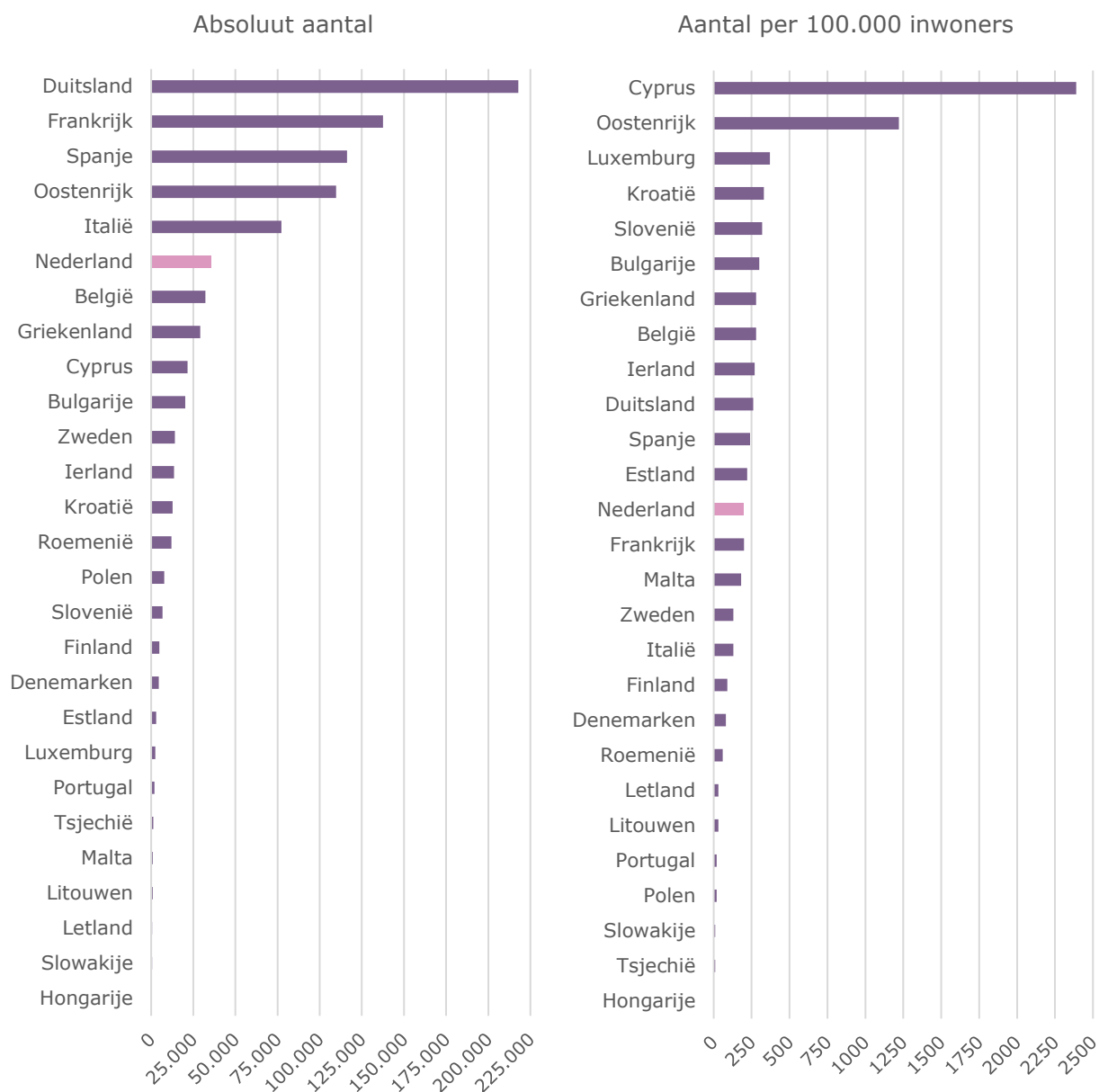
Bron: Eurostat, 2023

In 2022 was het aantal ingediende asielaanvragen in Duitsland het hoogste van de 27 EU-lidstaten (zie figuur 2.2), waar 217.780 mensen asiel aanvroegen. In Nederland werden in 2022 35.530 asielaanvragen ingediend. In Frankrijk, Spanje, Oostenrijk en Italië werd een groter aantal asielaanvragen ingediend dan in Nederland, maar nog altijd beduidend minder dan in Duitsland.

Wanneer we kijken naar het aantal asielaanvragen ten opzichte van het aantal inwoners van de verschillende EU-landen, dan zien we dat Cyprus relatief gezien het grootste aantal asielaanvragen kreeg. Daar werden 2390 asielaanvragen per 100.000 inwoners ingediend. Ook in Oostenrijk werd een relatief groot aantal asielaanvragen ingediend, namelijk 1220 per 100.000 inwoners. Nederland en Frankrijk, met beide 200 aanvragen per 100.000 inwoners, staan relatief gezien in het midden met twaalf landen boven zich die relatief gezien meer asielaanvragen krijgen en dertien landen die minder aanvragen krijgen.

⁷ De selectie betreft de EU-27 landen, oftewel alle landen die momenteel lid zijn van de EU, exclusief het Verenigd Koninkrijk voor de gehele periode. Niet elk land is de hele periode 2008-2022 lid geweest van de EU. Niet voor elke lidstaat was data beschikbaar voor de periode 2008-2013. Zie voor de exacte, beschikbare data: Eurostat (2023). Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza_custom_9056363/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=af427789-5026-481d-b340-724052557ad4.

Figuur 2.2: Aantal asielaanvragen in 2022 per EU-lidstaat



Bron: De Staat van Migratie, 2023

2.3 Asielmigratie over tijd

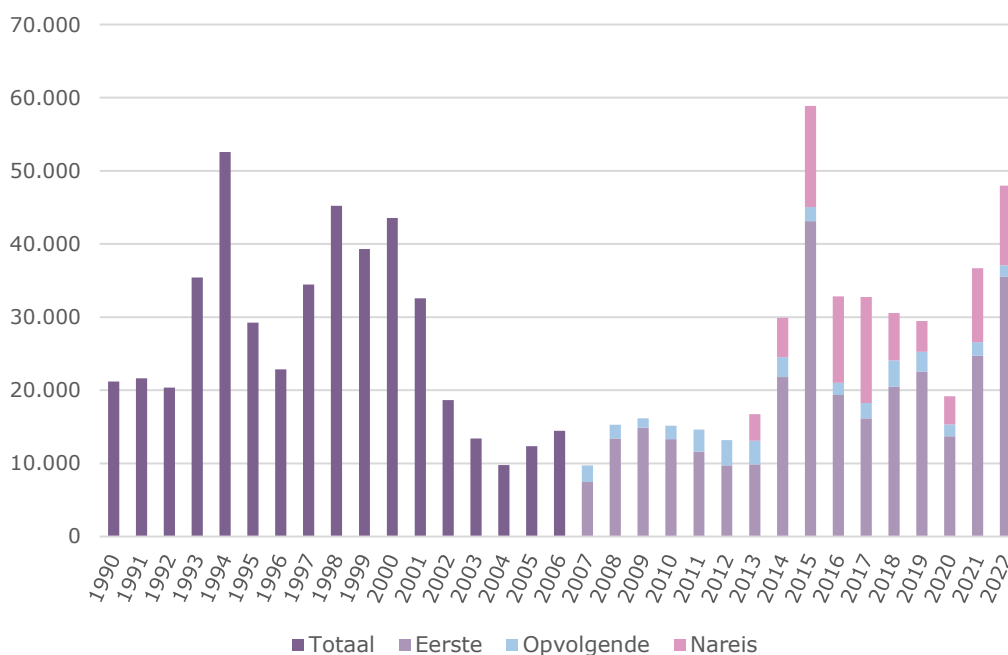
Wanneer asielmigratie naar Nederland wordt bekeken in de loop der tijd, zien we een grillig patroon (zie figuur 2.3). Het aantal aanvragen ingediend in 2022 is hoger dan de jaren daarvoor, maar niet uitzonderlijk. De jaren '90 werden gekenmerkt door onrust in het voormalige Joegoslavië. Tijdens deze periode kwamen er zo'n 70.00 vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië naar Nederland.⁸ Andere groepen die asiel aanvroegen kwamen veelal uit Afghanistan, Irak, Iran en Somalië. Aan het begin van de 21^e eeuw nam het

⁸ Schrover, M. (2023). De opkomst van de asielzoeker. In: De Boer, D. & Janssen, G. (Eds.). De vluchtelingenrepubliek.

aantal ingediende asielaanvragen wat af, maar als gevolg van de Arabische lente en de Syrische burgeroorlog nam het aantal ingediende aanvragen weer toe, met een piek in 2015. In 2023 werden er bijna 60.000 asielverzoeken ingediend. Dit is zo'n 23% hoger dan het aantal ingediende verzoeken in 2022.

Opgemerkt dient te worden dat het aantal Oekraïense ontheemden niet meegenomen is in figuur 2.3, aangezien deze groep onder de richtlijn tijdelijke bescherming valt. In 2022 schreven er echter 93.980 ontheemden uit Oekraïne (waarvan 6.640 met een andere nationaliteit) zich in in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP).⁹

Figuur 2.3: Aantal asielaanvragen¹⁰ per jaar



Bron: CBS Statline, 2023

Al met al zijn er veel schommelingen te constateren in het aantal ingediende asielaanvragen over de tijd, die veelal gelinkt zijn aan spelende conflicten. Een verslechterde politieke situatie, oorlog, geweld, of kans op vervolging zijn belangrijke redenen om eigen land of regio te verlaten. Met het oog op de huidige geopolitieke instabiliteit – zoals de oorlog in Oekraïne, de instabiliteit in Tunesië, escalaties in de Hoorn van Afrika en het conflict in en rondom Gaza – verwacht de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 dat het aantal mensen dat op de vlucht is het komende decennium blijvend hoog zal zijn.¹¹

⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). De staat van migratie 2023.

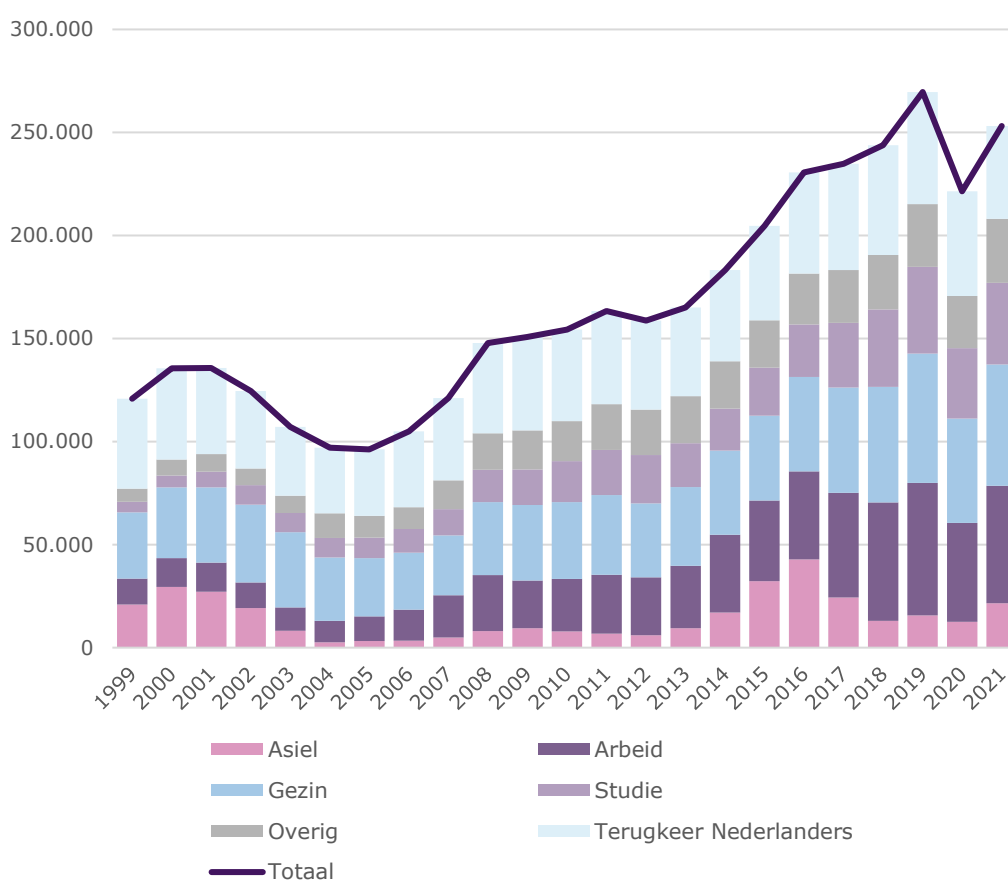
¹⁰ Deze tabel bevat het aantal ingediende asielaanvragen (procedures en personen) en nareizigers (nareizende gezinsleden) per jaar. Voor de jaren tot en met 2007 kan geen onderscheid gemaakt worden tussen het aantal eerste, opvolgende en nareisaanvragen, voor deze jaren wordt enkel het totaal aantal asielaanvragen gerapporteerd. Voor meer informatie, zie CBS (2023). Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975. Verkregen via <https://opendata.cbs.nl/statline#/CBS/nl/dataset/80059ned/table?dl=9CD16>.

¹¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei. P. 99.

2.4 Asielmigratie ten opzichte van andere vormen van migratie

Migratie naar Nederland kan worden ingedeeld naar verschillende migratiemotieven, zoals asielmigratie, arbeidsmigratie, gezinsmigratie of studiemigratie. In figuur 2.4 is het aantal migranten dat naar Nederland is gekomen weergegeven voor de periode 1999-2021 en uitgesplitst naar migratiemotief. Arbeids- en gezinsmigratie vormen samen meer dan de helft van de totale migratie naar Nederland. Het aandeel asielmigratie is relatief klein; voor de periode 1999-2021 was asielmigratie zo'n 9% van de totale migratie naar Nederland.

Figuur 2.4: Migratie naar Nederland naar migratiemotief



Bron: Berekening op basis van CBS-data en definities, gebaseerd op CPB-publicatie¹²

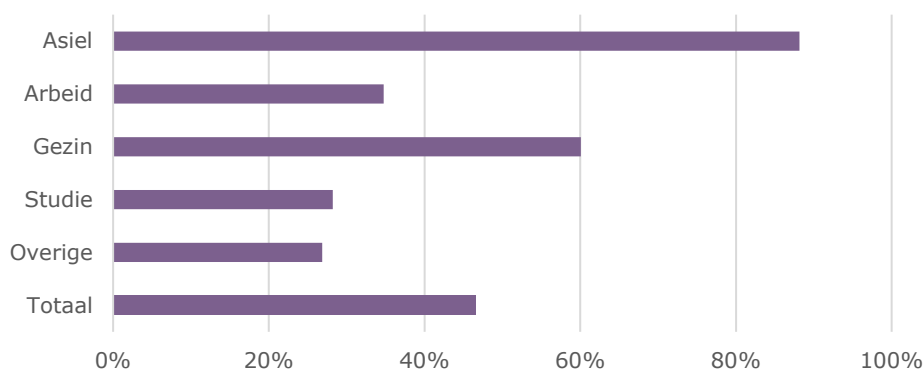
Hoewel het aandeel asielmigratie ten opzichte van andere vormen van migratie relatief klein is, heeft deze vorm van migratie een relatief grotere invloed op de groei van de Nederlandse bevolking.¹³ Van de asielmigranten die tussen 2008-2017 naar Nederland is gekomen, staat 88% na vijf jaar nog ingeschreven in

¹² Van Stiphout-Kramer, B. Meijerink, G. Van Sonsbeek, J.M. & De Vries, S. (2023). Onderzoeksperspectieven rondom migratie, maatschappij en economie. CPB.

¹³ Zie ook: Van Stiphout-Kramer, B., Meijerink, G., Van Sonsbeek, J.M. & De Vries, S. (2023). Onderzoeksperspectieven rondom migratie, maatschappij en economie. CPB.

Nederland (zie figuur 2.5). Ook gezinsmigranten blijven relatief gezien langer in Nederland. Wanneer we kijken naar arbeidsmigratie en studiemigratie, zien we dat na vijf jaar respectievelijk 35% en 28% nog ingeschreven is in Nederland.

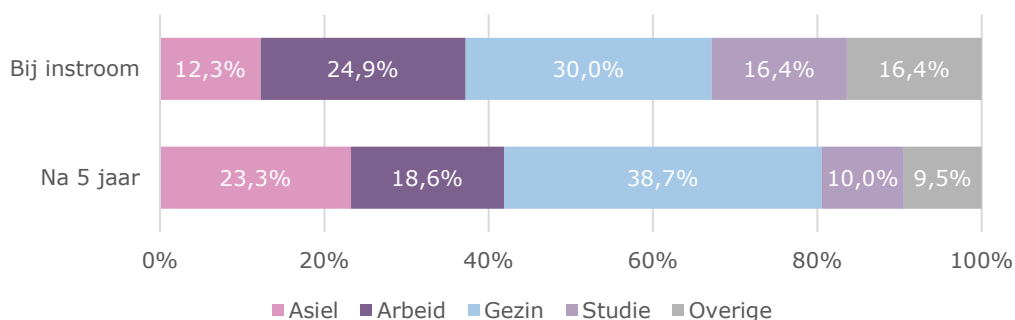
Figuur 2.5: Percentage migranten dat na 5 jaar nog ingeschreven is in Nederland (cohort 2008-2017)



Bron: CBS (2023)

Van de groep migranten die tussen 2008 en 2017 naar Nederland is gekomen, was het aandeel met het motief asiel bij aankomst in Nederland 12,3% ten opzichte van andere vormen van migratie (zie figuur 2.6). Wanneer vervolgens gekeken wordt welke groep na vijf jaar nog ingeschreven is in Nederland, dan zien we dat het aantal personen dat met een asielmotief naar Nederland is gekomen 23,3% bedraagt van de groep die na vijf jaar nog ingeschreven is in Nederland.

Figuur 2.6: Aandeel van totale populatie migranten dat naar Nederland is gekomen per migratiemotief (cohort 2008-2017)



Bron: CBS, 2023

3 Internationaal

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de juridische basis van het asielbeleid. Vervolgens geeft het een beschrijving van de vragen die zijn gesteld rond het Vluchtelingenverdrag en afspraken binnen de EU. Het hoofdstuk geeft daarna een aantal ontwikkelingen weer op internationaal gebied en een beschrijving van enkele concepten die weliswaar niet passen in de huidige juridische context, maar als opties worden genoemd om migratie naar Europa en daarmee ook Nederland te structureren. Daarbij past de opmerking dat veel van deze concepten nog in ontwikkeling zijn en niet altijd onomstreden.

3.2 Internationale verdragen

Vanwege de inbedding in internationale verdragen en regelgeving is het essentieel om de beschrijving van het Nederlandse asielbeleid en het asielstelsel te beginnen met de internationale context. In het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties (VN) van 1951¹⁴ en het bijbehorende Protocol van 1967¹⁵ zijn de definitie van de term '*vluchteling*' en de rechten van vluchtelingen vastgelegd, de wettelijke verplichtingen van landen om hen te beschermen en de uitsluitings- en beëindigingsgronden. Het Vluchtelingenverdrag definieert een '*vluchteling*' als iemand die (1) zich uit gegronde vrees voor vervolging (2) wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, (3) bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en (4) de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van vorenbedoelde vrees, niet wil invoeren.

De kern van het Vluchtelingenverdrag is het in artikel 33 neergelegde verbod op refoulement: vreemdelingen die gegronde vrees voor vervolging in hun land van herkomst hebben, mogen niet naar dat land worden teruggestuurd. In het Vluchtelingenverdrag staan geen expliciet uitgewerkte normen of waarborgen voor hoe de asielprocedure moet worden ingericht noch normen voor opvang. Het UNHCR Handboek voor statusbepaling en richtlijnen voor internationale bescherming geven hier verder invulling aan. Refoulementverboden zijn ook terug te vinden in andere internationale verdragen, zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)¹⁶ en het Anti-folterverdrag¹⁷, waaraan Nederland en de andere EU-lidstaten ook gebonden zijn. Verder is het beginsel van non-refoulement als grondrecht gewaarborgd in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel

¹⁴ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28 juli 1951.

¹⁵ Protocol betreffende de status van vluchtelingen, New York, 31 januari 1967.

¹⁶ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 4 november 1950.

¹⁷ Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontterende behandeling of bestraffing, New York, 10 december 1984.

33 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 19, lid 2, van het Handvest.¹⁸ Deze refoulementverboden hebben tot strekking dat niemand (bij terugkeer) mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Dit is een absoluut recht, dat geen uitzonderingen toestaat. De bescherming die het EVRM, het Anti-folterverdrag en het Handvest bieden is ruimer dan de bescherming van het Vluchtelingenverdrag, omdat deze niet vereisen dat er sprake is van een vervolgingsgrond zoals genoemd in het Vluchtelingenverdrag. Deze op het Vluchtelingenverdrag aanvullende bescherming behelst het leerstuk van de secundaire ofwel subsidiaire bescherming.

Het Vluchtelingenverdrag van 1951 is zich blijven ontwikkelen door middel van de statenpraktijk, de conclusies van het Uitvoerend Comité van UNHCR (ExCom), academische literatuur en rechterlijke uitspraken op nationaal, regionaal en internationaal niveau. De centrale rol van het Verdrag van 1951 en het bijbehorende Protocol van 1967 voor het vluchtelingenbeschermingsregime is versterkt door de New York Declaration for Refugees and Migrants uit 2016¹⁹, en de Global Compact on Refugees (GCR)²⁰, bevestigd door de Algemene Vergadering in 2018 en door Nederland onderschreven. Het GCR roept op tot meer steun voor vluchtelingen en de landen die hen opvangen – vaak de armste landen ter wereld – en wil vluchtelingen helpen hun autonomie te herwinnen, zodat ze zelf kunnen bouwen aan hun toekomst en een bijdrage kunnen leveren aan hun gastgemeenschap. De kernbepalingen van het Vluchtelingenverdrag, waaronder het refoulementverbod, worden erkend als regels van internationaal gewoonterecht, die bindend zijn voor alle staten. Dit betekent dat de binding van Nederland aan deze normen niet afhankelijk is van het zijn van partij bij het Vluchtelingenverdrag.

Hervestiging betreft de afspraken die landen maken om door de UNHCR geselecteerde vluchtelingen op uitnodiging op te nemen. Daarbij identificeert UNHCR de vluchtelingen die in aanmerking komen voor hervestiging. De uiteindelijke selectie wordt gedaan door de hervestigingslanden.

3.3 Verhouding van het Vluchtelingenverdrag tot het EU-recht

In artikel 78, lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) is bepaald dat de Europese Unie een gemeenschappelijk asielbeleid ontwikkelt dat in overeenstemming is met het Vluchtelingenverdrag en andere toepasselijke verdragen. Daarnaast staat in artikel 18 van het Handvest dat 'het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de regels van het [1951] Verdrag'. Het sinds 1999 ontwikkelde gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) is

¹⁸ Artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inzake Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering.

¹⁹ UNHCR (n.d.). New York declaration for refugees and migrants. Geraadpleegd op 19 januari 2024 via <https://www.unhcr.org/what-we-do/protect-human-rights/asylum-and-migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants>.

²⁰ UNHCR (n.d.). The global compact on refugees. Geraadpleegd op 19 januari 2024 via <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/global-compact-refugees>.

hierop gestoeld. Het GEAS ziet niet alleen op de criteria op basis waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus moet worden verleend (Kwalificatierichtlijn), maar regelt meerdere aspecten van het asielrecht: vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken (Dublinverordening), de minimumnormen waaraan een asielprocedure moet voldoen (Procedurerichtlijn), de opvangrechten van asielzoekers (Opvangrichtlijn) en de gezinshereniging (Gezinsherenigingsrichtlijn).

3.4 Relevantie van het Vluchtelingenverdrag

De vraag of het Vluchtelingenverdrag wel bij de tijd is werd in Nederland gesteld tegen de achtergrond van de hoge binnenkomst van asielzoekers uit met name Syrië in 2015. In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' (2017-2021) werd de behoefte uitgesproken aan een onafhankelijk onderzoek naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd kon worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst. In april 2020 verscheen de verkenning van Donner en Den Heijer naar de veranderbaarheid van het Vluchtelingenverdrag, met als titel 'Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt'.²¹ Daarin werd onder andere geconcludeerd dat het Vluchtelingenverdrag uit 1951 ongetwijfeld gedateerd is, maar niet verouderd en dat het niet in de weg staat van een verantwoord asielbeleid. Veel nadrukkelijker vloeien verplichtingen voort uit het EVRM, het recht van de EU en de jurisprudentie over het Verdrag en de EU wet- en regelgeving. Wijziging of opzegging van het Vluchtelingenverdrag zal de Nederlandse verplichtingen tegenover asielzoekers en vluchtelingen niet wezenlijk veranderen en, gegeven de veel nadrukkelijker regels die voortvloeien uit het EVRM en het recht van de EU, zeker niet verlichten.

Vanwege de conclusie dat voor het verhelpen van de nationale en Europese knelpunten versteviging van de Europese samenwerking de sleutel vormt, is het merendeel van bovengenoemde studie gewijd aan ideeën om het GEAS te hervormen. De binnenkomst van asielzoekers in de EU zou kunnen worden gekanaliseerd en geconcentreerd via een Europees gefinancierde en uitgevoerde grensprocedure, gekoppeld aan een beperking van mogelijkheden om op andere plekken op het grondgebied van de EU asiel te vragen. In de verkenning staat een aantal denkrichtingen. Een toekomstperspectief is dat de eigen asieldiensten in de 27 EU-lidstaten worden vervangen door één gemeenschappelijke behandelautoriteit, alsmede een gezamenlijke aanpak van de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Maar de auteurs van de verkenning naar het Vluchtelingenverdrag schetsen ook andere mogelijkheden, zoals samenvoeging van de asieldiensten van gelijkgestemde lidstaten en vormen waarbij niet het hele proces tot gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt gemaakt, maar enkele delen daarvan. Uitgangspunt dient te zijn dat wat gemeenschappelijk geschiedt, ook gemeenschappelijk bekostigd en uitgevoerd wordt. Het betekent

²¹ Donner, J.P.H. & Den Heijer, M. (2020). Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt.

ook in alle gevallen een verdeling van toegelaten of althans kansrijke asielzoekers over de participerende lidstaten.

In een reactie heeft het vorige kabinet het volgende aangegeven: "Het vervangen van de nationale asiel- en terugkeerdiensten door een gemeenschappelijke Europese dienst, al dan niet beperkt tot een aantal gelijkgestemde landen, is niet overeenkomstig de kabinetspositie zoals neergelegd in het BNC-fiche van 25 oktober 2018. Het zou volop raken aan bestaande uitgangspunten als nationale soevereiniteit en democratische controle, maar ook effectieve politieke sturing. Het kabinet merkt verder op dat er op zijn minst spanning zit tussen de bewoordingen van artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het concept van een centrale Europese autoriteit, die asielbeoordelingen doet en vervolgens de door haar erkende vluchtelingen verdeelt tussen de lidstaten en waarbij beoordelingen van de lidstaten worden uitgesloten. Het kabinet vindt strengere Europese regels voor het aanpakken van het onderliggende probleem van oneigenlijk gebruik van de asielprocedure en -voorzieningen meer realistisch en passend."²²

3.5 Opt-out

Denemarken heeft bij het Verdrag van Maastricht (1992) een zogenaamde opt-out bedongen met betrekking tot onder andere het asielbeleid. Daardoor gelden de bovengenoemde richtlijnen niet onverkort, en kan Denemarken op onderdelen een strenger beleid voeren. Dit doet Denemarken onder andere op het gebied van gezinshereniging en het intrekken van verblijfsvergunningen. Daarbij moet Denemarken zich wel houden aan de standaarden die volgen uit het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Ook maakt Denemarken onderdeel uit van het Dublinsysteem, waarin de criteria en instrumenten worden vastgelegd om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.²³ Door deze deelname aan het Dublinsysteem, en daarmee het interstatelijk vertrouwensbeginsel, volgt hieruit dat Denemarken in ieder geval in de praktijk de minimumstandaarden van het hele acquis onderschrijft. Ook onderzoekt Denemarken de mogelijkheden voor het vaker kunnen toepassen van een veilig derde land-concept. Daarbij loopt Denemarken wel aan tegen de grenzen die het Vluchtelingenverdrag en het EVRM stellen en blijken vanwege onvoldoende diplomatieke samenwerking landen niet bereid om personen (her) op te nemen.

Indien een andere lidstaat een dergelijke uitzonderingspositie wenst te verkrijgen, kan dat alleen wanneer het EU-Verdrag hiertoe zou worden aangepast. Alle lidstaten moeten akkoord gaan met die verdragswijziging en deze moet ook in alle lidstaten geratificeerd worden.²⁴ De Tweede Kamer heeft recent een motie aangenomen die het kabinet verzoekt om voor Nederland een

²² Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 30573.

²³ Verordening (EU) 2013/604.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32317, nr. 845.

opt-out voor EU-afspraken op het gebied van asiel en migratie mogelijk te maken.²⁵ Bij het onderzoeken van een dergelijke optie voor Nederland is het wel van belang om de samenhang met het overige Europese asielbeleid mee te nemen, waaronder afspraken over solidariteit en bescherming van de buitengrenzen, en te bedenken dat in een dergelijke situatie Nederland niet kan meebeslissen over wijzigingen van het GEAS. Het gevolg van het bewandelen van deze weg zou kunnen zijn dat ook andere EU-lidstaten een opt-out kunnen bedingen. Hierdoor zou het GEAS, en zelfs het functioneren van de Unie als geheel, onder grote druk komen te staan. Als bij een opt-out vervolgens wel wordt aangesloten bij de Dublinafspraken en de Terugkeerrichtlijn moet het verschil tussen wel of geen opt-out niet worden overschat.

3.6 Eigen grenzen

Met het wegvallen van de binnengrenzen is een effectief controlemechanisme tussen lidstaten verdwenen. Artikel 77 VWEU bepaalt dat de Unie een beleid moet ontwikkelen dat tot doel heeft: a. het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen; b. te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen; c. geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten. Dit is uitgewerkt in de Schengengrenscodex.²⁶ Slechts in uitzonderlijke situaties en onder strikte voorwaarden mag een lidstaat de grensbewaking aan de binnengrenzen tijdelijk herinvoeren. Overigens hebben meerdere lidstaten momenteel dergelijke tijdelijke binnengrenscodes ingevoerd.

Een minder verre gaande maatregel is het uitvoeren van het mobiel toezicht veiligheid (MTV), waarmee gericht toezicht kan worden uitgevoerd op trein-, weg- en luchtverkeer naar Nederland. Sinds november 2022 heeft Nederland dit toezicht geïntensiveerd. Naar aanleiding van een gerechtelijke uitspraak zijn de werkwijzen om etnisch profileren bij grenscontroles te voorkomen aangescherpt.²⁷ Met de intensivering van het MTV wordt beter zicht verkregen op de migratiebewegingen. Het herinvoeren van binnengrenscodes²⁸ kan bijdragen aan: (1) het reduceren van de migratiestromen naar Nederland en het tegengaan van irreguliere migratie; (2) het bestrijden van mensensmokkel en het voorkomen van inhumane incidenten; en (3) het voorkomen van incidenten met een grote inbreuk op de nationale veiligheid en openbare orde. Het invoeren van de binnengrenscodes is echter geen instrument om migranten die aan de binnengrens een asielaanvraag indienen te weigeren. Wel kan er mogelijk een afschrikwekkend effect van uitgaan, waarbij migranten en mensensmokkelaars hun route verleggen. Dit kan er overigens toe leiden, dat migranten hierdoor onveiligere routes nemen om ergens asiel aan te vragen. Indien een aan de grens aangehouden persoon kenbaar maakt een asielverzoek te willen indienen, moet dit verzoek in behandeling worden genomen. Daar verandert de

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 21501-20, nr. 1997.

²⁶ Verordening (EU) 2016/399.

²⁷ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 15 februari 2023, 4492367.

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3154.

herinvoering van de binnengrenscontrole niets aan. Aan de hand van de Dublincriteria dient dan te worden vastgesteld of Nederland het asiilverzoek inhoudelijk moet behandelen of dat de betreffende asielaanvrager kan worden overgedragen aan een andere lidstaat. Doorreisland is geen criterium om terug te sturen naar een andere lidstaat. Hierbij is het mogelijk om via bilaterale afspraken met buurlanden over te dragen. Overigens werkt de Dublinsystematiek momenteel niet naar behoren, onder andere door het niet kunnen vaststellen van het eerste land van aankomst in de EU, en het niet kunnen overdragen vanwege het ontbreken van asielsystemen en opvangvoorzieningen in andere lidstaten die voldoen aan de Europese normen. Ook bij verstrijken van de termijn voor behandeling vervalt de mogelijkheid om de Dublinverordening toe te passen.

De Nederlandse buitengrenzen staan onder voortdurende druk om reizigers te faciliteren en tegelijkertijd veiligheids-, gezondheids- en migratierisico's te mitigeren. Deze taak speelt zich bovendien af in de beperkte fysieke ruimte van een internationaal vliegveld en de zeehavens. Ook speelt mee, dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) een beperkte capaciteit heeft als gevolg van zowel een toegenomen rol binnen en buiten het grensdomein en een krappe arbeidsmarkt. Een belangrijke deeloplossing kan zijn verdere innovatie van het grensbeheer, onder andere door meer informatiegestuurd optreden van de KMar en digitale oplossingen ter ondersteuning van het werk van de grenswachter. Deze noodzaak tot innovatie zal de komende jaren verder groeien als gevolg van toegenomen passagiersaantallen, een complexere internationale veiligheidsorde en verdere politieke druk om migratierisico's te minimaliseren. Het is daarom van belang dat innovatie de ruimte krijgt, zowel politiek, financieel als juridisch, met inachtneming van de grondrechten zoals vastgelegd in internationale verdragen. Hiervoor is ook een investering in cybersecurity noodzakelijk. Wel is het belangrijk om te benadrukken dat dergelijke veranderingen veel tijd kosten.

Met betrekking tot de buitengrenzen van de EU komt uit de studie van Clingendael op dit punt het volgende naar voren. Het gevolg van "interdictie of non-entree maatregelen" (visum-eisen, vervoerderssancties, samenwerking met derde landen over grensbewaking) is dat vluchtelingen gevaarlijke en irreguliere routes moeten nemen om toegang tot asiel in bestemmingslanden te krijgen, waarbij overigens de afweging voor de route een verantwoordelijkheid van de migrant zelf is. De noodzaak van het bieden van "safe legal pathways" voor specifieke groepen vluchtelingen en migranten, naast algemene grensbewaking en een restrictief visabeleid, is door de Verenigde Staten en Canada onderkend via het omvangrijke VS Safe Mobility Program van 2023, waar ook Canada bij is aangesloten. De situatie in doorreislanden en aan de Europese buitengrenzen leidt al jaren tot doden en humanitaire drama's. Een duidelijk en bindend kader voor de praktijk van onderscheppen op zee en ontschepping, met een rol van Frontex en solidariteitsmechanismen voor het opnemen van de vluchtelingen, zijn volgens commentatoren en toezichthouders nodig, in aanvulling op meer mogelijkheden van legale toegang. Toezicht op de naleving van de

internationaalrechtelijke en Unierechtelijke verplichtingen jegens migranten is hierbij essentieel.²⁹

Overigens is de grondslag voor complementary pathways al te vinden in de VN New York Declaration for Refugees and Migrants uit 2016, met een nadere uitwerking in de Global Compact on Refugees. In Europa hebben onder andere Duitsland en Frankrijk hier al ruimschoots ervaring mee opgedaan. Daarnaast hebben meerdere Europese landen inmiddels sponsorshipprogramma's naar Canadees voorbeeld.³⁰ Zie ook paragraaf 3.13.

3.7 Overdracht naar derde landen

Diegenen die vluchteling zijn of recht hebben op een subsidiaire bescherming, in de zin van de EU-Kwalificatierichtlijn, hebben recht op een internationale beschermingsstatus. Dit kunnen ook personen zijn die eerst in een ander land waren voordat ze in de EU of in Nederland terecht kwamen. De beoordeling wie recht heeft op de internationale beschermingsstatus gebeurt in de asielprocedure. Zie ook paragraaf 4.2. Het Vluchtelingenverdrag schrijft niet voor dat je direct van het herkomstland naar het beoogd land van bestemming moet reizen. Ook volgt niet uit het Verdrag, dat een vreemdeling moet kunnen kiezen in welk land hij internationale bescherming wil. Het Verdrag bevat wel een verbod om straffen op te leggen vanwege illegale binnenkomst van vluchtelingen die rechtstreeks naar een land van asiel reizen (artikel 31 VLV).

Onder het Unierecht kan het zogenaamde "veilig derde landenconcept" worden toegepast bij de behandeling een verzoek om internationale bescherming. Om een verzoek op deze grond niet-ontvankelijk te verklaren moet aan de volgende drie criteria worden voldaan: (1) het betreffende veilig derde land moet veilig genoeg zijn; (2) de persoon moet een aantoonbare band met dat land hebben (bijvoorbeeld aantonen dat iemand voor langere tijd in het betreffende derde land heeft verbleven), dit is het zogenaamde 'bandencriterium'; (3) de betrokkenen moet worden toegelaten in dat land. In de praktijk komt feitelijk terugsturen naar een derde land niet veel voor; als het betreffende veilig derde land voldoet aan de veiligheidscriteria en er sprake is van een band, dan is wedertoelating veelal niet gewaarborgd.³¹

3.8 EU-interne migratiebeleid

Ondanks het doel van het GEAS, een uniform asielstelsel in alle lidstaten, zijn de verschillen tussen de lidstaten aanzienlijk. Niet alleen op het gebied van opvangvoorzieningen, erkenningsgraad, maar ook op de economische perspectieven en sociale voorzieningen bij de verstrekking van vergunningen. In 2016 en 2020 heeft de Europese Commissie een pakket wetgevende voorstellen

²⁹ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

³⁰ Fratzke, S. et al. (2021). Refugee resettlement and complementary pathways. Opportunities for growth. UNHCR.

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 19637, nr. 3167.

uitgebracht ter hervorming van het GEAS, het zogeheten Asiel- en Migratiepact. Dit pact bevat voorstellen om op een aantal onderwerpen verordeningen te introduceren waar nu nog richtlijnen voor zijn. De reden is dat in een verordening dwingend recht staat waar de Lidstaten geen implementatieruimte hebben. Het doel is daarmee om dichterbij harmonisering van het asielrecht te komen. Daarbij wordt een aantal bestaande richtlijnen en verordeningen vervangen door onder andere een asielprocedureverordening en een verordening asiel- en migratiebeheer. Op 8 juni 2023 hebben de lidstaten overeenstemming bereikt over het onderhandelingsstandpunt van de Raad voor de asielprocedureverordening en de verordening asiel- en migratiebeheer.³² Op basis van deze algemene oriëntaties heeft het voorzitterschap van de Raad overeenstemming bereikt met het Europees Parlement over de definitieve tekst van deze verordeningen.³³

Het kernpunt van de asielprocedureverordening en de screeningsverordening betreft de verplichting tot het invoeren van een screenings- en asielbuitengrensprocedure door de buitengrensstaten, waarbij ook de mogelijkheid van detentie is opgenomen, zij het onder voorwaarden. Deze grensprocedures zijn bedoeld om aan de EU-buitengrenzen snel te kunnen beoordelen of aanvragen ongegrond of niet-ontvankelijk zijn. Het kernpunt uit de verordening asiel- en migratiebeheer betreft een solidariteitsmechanisme dat zorgt voor ontlasting van de buitengrensstaten die onder een hoge migratiedruk komen te staan. Het gaat om een combinatie van verplichte solidariteit en flexibiliteit voor de lidstaten wat betreft de wijze waarop zij lidstaten die onder migratiedruk staan, helpen. De lidstaten kunnen kiezen voor herplaatsingen, financiële bijdragen of alternatieve solidariteitsmaatregelen, zoals de inzet van personeel of maatregelen gericht op capaciteitsopbouw. Welke vorm van solidariteit zij kiezen is in eerste instantie aan de lidstaten. De Dublinregels blijven onder de Commissievoorstellen grotendeels intact.

In de lastige zoektocht naar een politiek compromis is een ingewikkeld en complex stelsel van wet- en regelgeving opgetuigd. Dit klemmt, mede omdat in de Staat van de Uitvoering 2022 de complexiteit van wetgeving en de stapeling van nieuw beleid als grootste knelpunt voor mensen en uitvoeringsorganisaties worden gezien.³⁴ Het uiteindelijke resultaat van de hervorming van het GEAS en het pact is nauw verbonden met de toepassing in de praktijk en hoe de lidstaten onderling samenwerken. Goede monitoring of de lidstaten zich ook aan de afspraken houden, is essentieel om de gemaakte afspraken ook te laten werken en de verschillen in uitvoering te verkleinen. Daarbij zal ook aandacht moeten zijn voor de zorgen die er zijn bij de werking van de afspraken in de praktijk, zoals het risico het niet kunnen waarborgen van menswaardige behandeling, waaronder langdurige detentie bij onvoldoende capaciteit om de asielaanvragen te behandelen.

³² Raad van de EU en de Europese Raad (n.d.). Migratiebeleid: Raad akkoord over 2 voorstellen uit asiel- en migratiepact. Geraadpleegd op 19 januari via <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/#:~:text=22%3A50-,Migratiebeleid%3A%20Raad%20akkoord%20over%202%20voorstellen%20uit%20asiel%2D%20en%20migratiepact,afspraken%20over%20asiel%20en%20migratie>.

³³ Kamerstukken II 2023/24, 32317, nr. 865.

³⁴ Rijksoverheid (2022). Staat van de uitvoering.

3.9 Meerdere handelingsperspectieven

Vanwege mondiale uitdagingen is er sprake van een groot aantal migratiebewegingen en vluchtelingencrises. Ook het aantal migranten, waaronder vluchtelingen, dat doorreist naar de EU zal mogelijk toenemen door de huidige en te verwachten instabiliteit in de nabijheid van Europa.³⁵ Dit heeft ook consequenties voor de Europese en Nederlandse asiel- en migratiesystemen, die nu al onder druk staan. Een groot deel van de asielzoekers moet reizen om de EU te bereiken en daar asiel te kunnen aanvragen. Deze routes zijn bekend om de vele risico's. Binnen irreguliere migratiebewegingen bevinden zich personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming en personen die met andere motieven migreren. De vraag die opkomt is of de huidige systemen en instrumenten genoeg handelingsperspectief bieden om de verwachte 'mixed-flows' migratiebewegingen adequaat aan te kunnen. Daarbij gaat het niet alleen om de aantallen, maar ook om het kunnen maken van onderscheid. Om het handelingsperspectief te vergroten worden er in de EU meerdere instrumenten uitgerold. De EU heeft stappen gezet op de interne dimensie via het Asiel- en Migratiepact en de externe dimensie via migratiepartnerschappen, onder andere met Tunesië. Naast deze oplossingsrichtingen groeit de discussie over innovatieve samenwerkingsvormen met derde landen, waar ook 'externaliseren' een deel van uitmaakt.³⁶ De voorzitter van de EU-Commissie Von der Leyen vermeldde bijvoorbeeld in haar brief in aanloop naar de Europese Raad van juli 2023 dat de Commissie klaar staat om "out-of-the-box" te denken als het gaat om het adresseren van migratie uitdagingen en partnerschappen.³⁷ De optie om een EU of nationaal loket in de regio zelf te openen, niet te verwarren met een EU-grenskloket, wordt hieronder buiten beschouwing gelaten, omdat dit naar verwachting tot een grote toeloop zal leiden, ook van degenen die geen recht op bescherming hebben en ook een groot aantal juridische haken en ogen kent.³⁸

3.10 Europese aanmeldcentra

In deze paragraaf volgt een uitwerking van het eerder door Donner en Den Heijer genoemde concept van aanmelding aan de EU-buitengrens via één gemeenschappelijke behandelautoriteit. Het is van belang op te merken dat dit concept niet mogelijk is binnen de geldende EU-regelgeving en ook niet is opgenomen binnen de nu voorliggende herziening. Het betreft dus een nog nader te ontwikkelen concept.

Bij de realisatie van het concept van Europese aanmeldcentra kan een verzoek om internationale bescherming binnen de EU worden ingediend bij een EU-

³⁵ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei. Hoofdstuk 3.2

³⁶ Onder externaliseren wordt verstaan: de behandeling van een asielverzoek door of onder verantwoordelijkheid van (een lidstaat van) de EU op een locatie buiten de EU. Indien de asielafhandeling plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van een andere lidstaat is sprake van toepassing van het concept van veilig derde land.

³⁷ Brief van de voorzitter van de Europese Commissie van 25 juni 2023.

³⁸ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhan Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

aanmeldcentrum, aan de buitengrens op EU-grondgebied. Na indiening van het asielverzoek bij het EU-aanmeldcentrum kan het asielverzoek op inhoud worden behandeld, waarna direct de terugkeer ter hand wordt genomen in het geval iemand niet in aanmerking komt voor internationale bescherming. Aan het centrum zou ook een rechtbank kunnen worden gekoppeld waar beroep kan worden ingesteld tegen de afwijzing van het asielverzoek. Dit is echter een optie die verder gaat dan het huidige pakket voorstellen waarover onderhandeld wordt. De categorie asielzoekers van wie het asielverzoek in behandeling zou worden genomen in de aanmeldcentra zou zich kunnen beperken tot de nationaliteiten met een laag inwilligingspercentage. De andere groepen zouden in dit scenario over de andere EU-landen worden verdeeld op basis van een zogenaamde verdeelsleutel. Degenen die vervolgens op eigen initiatief doorreizen naar weer een andere lidstaat, kunnen daar geen asielverzoek indienen (dat kan immers enkel bij het EU-aanmeldcentrum). Zij kunnen weer worden teruggeleid naar het EU-aanmeldcentrum. Een andere mogelijkheid is dat hun aanvraag in een versnelde procedure kan worden behandeld in een regionaal (EU-) aanmeldcentrum. Een aanpak die minder ver gaat is het werken met gedeelde aanmeldcentra met een kleinere 'coalition of the willing'. Daarmee moeten de landen het dan wel eens zijn over een verdeelsleutel en moeten procedures en beleid zijn geharmoniseerd. Een variant die al eerder door UNHCR³⁹ en ook door de Adviesraad Migratie⁴⁰ is geschetst in respectievelijk studies uit 2016 en 2015 is dat aan asielzoekers een perspectief op mobiliteit in de gehele EU wordt geboden door ze op termijn en onder voorwaarden het recht op 'vrij verkeer' te bieden.

Bij bovenstaande concepten zijn de nodige kanttekeningen met betrekking tot de haalbaarheid te plaatsen, onder andere vanwege de solidariteit die vereist is. De EU-wetgeving moet worden aangepast, waarover de EU-lidstaten overeenstemming moeten bereiken. Bovendien vergt het een vergaande overdracht van bevoegdheden, waarop ook door de Nederlandse overheid eerder negatief is gereageerd.⁴¹ Bovengenoemd systeem van EU-aanmeldcentra veronderstelt ook vergaande solidariteit. Als het spannend wordt door hoge aantallen kan deze solidariteit gemakkelijk onder druk komen te staan. Hoewel het voordeel van centrale aanmelding onder andere kan zijn, dat de terugkeer van personen met kansarme aanvragen bespoedigd wordt, bestaat het risico dat mensen doorreizen en zich irregulier vestigen in een lidstaat.

Uit de studie van Clingendael⁴² blijkt het risico dat uitvoerende organen al snel worden overbelast als zij asielprocedures moeten uitvoeren op een beperkt aantal aangewezen "points of entry". Er is daarbij grote druk op opvang en detentie, die wordt verhoogd als het asielproces vertraging oploopt. Het is de vraag of de zorgvuldigheid van de procedures dan voldoende kan worden gewaarborgd. Een dergelijk concept hangt daarom af van de mate waarop landen bereid zijn forse investeringen te doen in de eerste fase van de

³⁹ UNHCR (2016). Fair and fast: UNHCR Discussion Paper on accelerated and simplified procedures in the European Union.

⁴⁰ Adviesraad Migratie (2015). Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem.

⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 30573.

⁴² Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

asielprocedure om snel kwalitatief goede beslissingen te nemen over het recht op bescherming.

3.11 Bescherming in de regio

Het beleid ten aanzien van bescherming in de regio (vaak ook aangeduid als opvang in de regio), heeft als doel het ondersteunen van landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen en eraan bijdragen dat de vluchtelingen voldoende bescherming en perspectief krijgen en zich niet gedwongen zien verder te reizen of terug te keren naar de onveilige situatie in het land van herkomst.⁴³ Het merendeel van de vluchtelingen zoekt bescherming in de buurlanden in de regio van herkomst. Voor het overgrote deel van hen geldt dat zij langdurig (gemiddeld 10 tot 26 jaar) in opvanglanden verblijven waarbij de kans op een duurzame oplossing, dat wil zeggen terugkeer, lokale integratie of hervestiging een uitdaging is.

Het realiseren van duurzame bescherming vereist vanzelfsprekend ook bereidheid van de opvanglanden om vluchtelingen een menswaardig bestaan te laten opbouwen, ook als het om (lang) tijdelijk verblijf gaat. De bereidheid tot bescherming en opvang verschilt echter significant per opvangland en kan ook veranderen door de jaren heen, bijvoorbeeld door binnenlands politieke ontwikkelingen en/of economische malaise. Daarom vergt de inzet een context specifieke en flexibele benadering, waarbij continue monitoring en adaptief werken in de ondersteunende programma's centraal staan.⁴⁴ Daarbij wordt ook ingezet op het adresseren van de noden van de gastgemeenschappen die direct met de vluchtelingen te maken hebben en is het in ogenschouw nemen van de lokale omstandigheden voorwaarde om resultaat te hebben.

Met een integrale aanpak voor duurzame bescherming worden eventuele migratiebewegingen als gevolg van instabiliteit verminderd. Hoeveel mensen ten gevolge van het Nederlandse beleid en de bijbehorende programmering niet naar Europa en vervolgens naar Nederland doorreizen kan niet worden aangegeven. Het aantal mensen dat niet doorreist om asiel aan te vragen is immers kwantitatief niet bij te houden. Wel wijst onderzoek erop dat verbetering van de levensomstandigheden en de aanwezigheid van toekomstperspectief een belangrijke factor is bij hun beslissing om een gevaarlijke doorreis al dan niet te riskeren. Uit onderzoek volgt dat de stimulans om verder te reizen vermindert wanneer de vooruitzichten op een menswaardig bestaan in het land van eerste aankomst verbeteren.⁴⁵

De effectiviteit van programma's in het kader van bescherming in de regio hangt sterk af van de algemene sociaaleconomische situatie in het gastland en de bereidwilligheid van de overheden van de opvanglanden om vluchtelingen, waarvan een groot deel jongeren, te laten werken, onderwijs te bieden, vrijheid

⁴³ Hilhorst, T., Rijpma, J., Vezzoli, S., Meyer, L., & Van Ostaïjen, M. (2021). Opvang in de regio: Een vergelijkende studie.

⁴⁴ Brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en ontwikkelingssamenwerking van 25 januari 2021, 35 570 XVII.

⁴⁵ Crawley, H., McMahon, S., Jones, K., & Sigona, N. (2016). Destination Europe? Understanding the dynamics and drivers of Mediterranean migration in 2015.

van beweging toe te staan en andere rechten die het mogelijk maken een waardig leven op te bouwen. Daarnaast zijn hervestiging en mogelijkheden van legale migratie belangrijke instrumenten in de ondersteuning van opvanglanden, met name die landen die worden geconfronteerd met economische problemen, demografische druk en toenemende spanningen tussen vluchtelingen en de gastgemeenschappen. Voor landen als Libanon en Turkije zal op langere termijn naast vrijwillige terugkeer voor diegenen die veilig en waardig kunnen terugkeren, ook grootschalige hervestiging en legale migratie waarschijnlijk noodzakelijk zijn om toekomstige opvang in de buurlanden mogelijk te maken.

3.12 Brede partnerschappen

Nederland heeft zich de afgelopen tijd ingezet om migratiepartnerschappen te ontwikkelen en te versterken met een aantal partnerlanden, zowel via de EU als bilateraal. Voor wat betreft het doel “tegenaan van irreguliere migratie” ligt inzet op Europese migratiepartnerschappen als onderdeel van een Europese migratiestrategie meer voor de hand dan een bilaterale aanpak, vanwege de grotere slagkracht van de EU. Het blijft daarbij wel van wezenlijk belang om per land inzichtelijk te maken wat precies nodig is om irreguliere migratie tegen te gaan, waarbij gelijktijdig ingezet moet worden op korte- en lange termijninterventies. Het beleidsdoel is viervoudig: het bevorderen van terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, het beperken van irreguliere migratie, het versterken van reguliere migratie en het beschermen van migranten langs de migratieroutes. Daarbij is het wel duidelijk dat een bredere focus dan alleen migratie nodig is om succes te kunnen boeken. Beter is het om in plaats van migratiepartnerschappen te spreken van brede partnerschappen, om de inzet langs de brede relatie te benadrukken.

Partnerschappen leveren een verbeterde dialoog op, die kan resulteren in verbeterde terugkeersamenwerking met het partnerland, en uiteindelijk in méér effectieve terugkeer vanuit Nederland.⁴⁶ Ingewikkelder wordt het om via bilaterale migratiesamenwerking concrete impact te hebben op het beperken van irreguliere migratiebewegingen, zeker als men de Nederlandse of Europese asielinstroom als indicator neemt.

Eén van de onderwerpen die het resultaat van migratiepartnerschappen kan vergroten is de uitbreiding naar andere thema's, zoals arbeidsmigratie. Echter het Nederlandse beleid op dit punt is terughoudend, waarbij er geen duidelijk beleid lijkt te zijn op het gebied van arbeidsmigratie en migratie in het algemeen. Tegelijkertijd wordt het uitbreiden van legale migratieroutes door partnerlanden gezien als een manier om irreguliere migratie tegen te gaan en een manier om samenwerking aan Europese migratie-management programma's te legitimeren. Overigens ontplooit de EU diverse initiatieven om de arbeidsmigratie te bevorderen.⁴⁷

⁴⁶ Adviesraad Migratie (2015). De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid.

⁴⁷ Europees Parlement (2023, 20 april). Arbeidsmigratie: betere legale mogelijkheden om in de EU te werken. Geraadpleegd via <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/society/20230413STO79903/arbeidsmigratie-betere-legale-mogelijkheden-om-in-de-eu-te-werken>.

Het is van belang te investeren in zaken waarmee het geïntegreerde buitenlands beleid van het kabinet kan bijdragen aan het aanpakken van grondoorzaken van irreguliere migratie. Te denken valt aan versterking van de rechtsuitoefening in een land, het verbeteren van de sociaaleconomische situatie, en de inzet op bijvoorbeeld gebieden als handel, water, landbouw, energie en klimaat.

Het waarborgen van mensenrechten binnen de kaders van de getekende verdragen is van groot belang bij voor het aangaan van partnerschappen. Het is echter de vraag hoe dit op een effectieve manier in te richten, waarbij het stellen van voorwaarden niet per se bevorderlijk is voor de partnerschapsaanpak en de realiteit van irreguliere migratie kan nopen tot samenwerking met landen die geen westerse liberale democratie zijn. Het is belangrijk om afspraken over migratie en mensenrechten samen op te laten gaan. Dit houdt in dat bij het samenwerken op het gebied van asiel afspraken over het non-refoulement-principe dat volgt uit het internationaal vluchtelingenrecht worden gerespecteerd. Belangrijke aandachtspunten zijn verder de mogelijkheid voor mensen om toegang te hebben tot een individuele, zorgvuldige en eerlijke asielprocedure, voorkoming van willekeurige detentie en zorg voor goede opvang, transparantie over de gemaakte afspraken en monitoring wat er gebeurt met mensen na aankomst in het land waar de afspraken mee zijn gemaakt.⁴⁸

Europa heeft een bepaalde reputatie op migratiegebied bij partnerlanden, waarbij het wantrouwen dat Europa de eigen migratiedruk wil verplaatsen naar partnerlanden de boventoon voert – en waar mogelijk het (gepercipieerde) onvermogen om te komen tot een Europees asiel- en migratiebeleid eveneens een rol speelt - zeker bij landen die zelf een grote migratiedruk ervaren en waar anti-migratie-sentimenten leven. Dat bemoeilijkt oprechte dialoog en inzet op onderwerpen als versterken van migratiemanagement, opvang van vluchtelingen, bescherming van migranten, terwijl de EU tegelijkertijd een gebrek aan solidariteit verweten wordt om landen die grote aantallen migranten en vluchtelingen huisvesten te ontlasten.

Het kernelement van de huidige inzet is: de notie van het aangaan van een partnerschap met oog voor wederzijdse belangen. Hierdoor is er ruimte om de partnerschappen vorm te geven met oog voor wederzijdse belangen en een brede agenda. Dat versterkt de effectiviteit van onderhandelingen, vergroot het vertrouwen aan beide zijden van de tafel en resulteert in een uitwisseling waar beide kanten wat aan hebben. Tegelijkertijd leert de recente ervaring van het partnerschap tussen Tunesië en de EU, dat het komen tot een effectief partnerschap een weg van lange adem is en van vallen en opstaan. Belangrijke lessen kunnen worden getrokken uit de analyse van bestaande partnerschappen, waaronder het belang van lange termijn commitment, goede juridische kaders, bredere aanpak dan bilaterale afspraken tussen individuele

⁴⁸ Amnesty International (n.d.). Nederland is aansprakelijk voor gevolgen van de EU-Turkijedeal. Geraadpleegd op 5 februari 2024 via <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/7-jaar-eu-turkijedeal>

landen, onvoorwaardelijk commitment in plaats van voorwaardelijke afspraken over terugkeer en visaverstrekking en ex ante en ex post audits op mensenrechten.⁴⁹ Voor de geloofwaardigheid en effectiviteit is dit van belang.

3.13 Innovatieve partnerschappen

Naast bescherming in de regio en het aangaan van strategische partnerschappen kunnen nieuwe concepten tot inspiratie dienen, al dan niet door voorbeelden uit het buitenland. Een voorbeeld van innovatief partnerschap betreft het concept van een Veilige haven, mede geïnspireerd op de situatie in Niger, uitgewerkt in een zogenaamd "Emergency transfer mechanism (ETM)".⁵⁰ Vanuit deze locatie kan worden hervestigd, bijvoorbeeld naar de EU, gewerkt aan terugkeer, of opvang en integratie in het betreffende land. Overigens heeft Niger na een recente coup de samenwerking op dit punt met de EU stilgelegd. Een alternatief is veilig derde land concept, zoals ook toegepast in de EU-Turkije- Verklaring. In dat geval is de asielzoeker in de EU en heeft deze een asielverzoek ingediend, maar wordt dit verzoek niet ontvankelijk verklaard vanwege het hebben van een veilig verblijfsalternatief in een derde land en wordt de asielzoeker daar naartoe overgebracht. Aan dergelijke partnerschappen zitten ook veel haken en ogen⁵¹ en ook de effecten op langere termijn moeten worden meegenomen in de beoordeling. Een derde mogelijkheid die kan worden doordacht betreft afspraken met een veilig land, dat kan dienen als terugkeer hub. Dit zou kunnen dienen ter facilitering van terugkeer van personen waarvan de aanvraag is afgewezen. Na afwijzing kunnen deze personen worden overgebracht naar een derde land en vanaf daar terugkeren naar het land van herkomst.

Een ander model betreft het instellen van alternatieve routes, de zogenaamde 'complementary pathways', geïnspireerd op het VS-model. Daarbij kan de aanvrager voorafgaand aan de komst naar de EU via andere routes dan asiel, bijvoorbeeld werk of studie of een humanitair visum, op legale manier naar de EU komen. In de VS wordt dit model gecombineerd met streng toelatingsbeleid, waarmee het aanvragen van asiel aan de grens wordt ingeperkt.

Complementary pathways raakt het meest aan het creëren van reguliere migratiemogelijkheden. In dit model wordt voorafgaand aan de komst naar de EU een inschatting gemaakt of iemand in aanmerking komt voor hervestiging, gezinshereniging of werkvergunning. De vraag is echter wat er gebeurt als iemand na afhandeling van de aanvraag door zo'n loket alsnog doorreist naar de EU. Dan krijg je én toelating via een legal pathway én daarnaast spontane asielverzoeken, waarbij toch naar de asielverzoeken wordt gekeken in verband met refoulementverboden.

⁴⁹ Tinni, B.A. et al. (2023). Asylum for containment. EU arrangements with Niger, Serbia, Tunisia and Turkey.

⁵⁰ UNHCR (2021). Emergency Transit Mechanism. Geraadpleegd via <https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-may-2021>

⁵¹ Amnesty International (n.d.). Nederland is aansprakelijk voor gevolgen van de EU-Turkijedeal. Geraadpleegd op 22 januari 2024 via <https://www.amnesty.nl/wat-we-doen/campagnes/7-jaar-eu-turkijedeal>

Dit is een niet limitatieve lijst van concepten en ideeën die onder innovatieve partnerschappen kunnen vallen. Ook kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan een grootschalige investering in de capaciteitsopbouw van nationale asielsystemen van derde landen om op termijn alternatieve veilige plekken te bieden, wat mogelijk ook doorreis voorkomt.

Wat een aantal van de verschillende vormen gemeenschappelijk hebben, is dat ze specifieke samenwerking introduceren ten aanzien van de overname van asielzoekers, waarbij een partnerland gevraagd wordt om asielzoekers toe te laten, die niet hun eigen onderdanen zijn. De verschillende modellen sluiten elkaar ook niet altijd uit, en kunnen ook gecombineerd worden toegepast en geïntegreerd met elementen die al bestaan in de huidige partnerschapsaanpak, bijvoorbeeld bescherming in de regio en re-integratieprojecten.

Verschiedende concepten van innovatieve partnerschappen lijken niet direct verenigbaar met EU-wet- en regelgeving en internationale verdragen. Bij de uitwerking van de concepten zullen deze nog nader getoetst moeten worden aan het vigerende EU-recht. Om toch effecten en resultaten van innovatieve partnerschappen te kunnen meten kan er gedacht worden aan pilots, waarbij respect voor mensenrechten wel een randvoorwaarde is. Ook moeten de resultaten daarvan niet worden overschat. Veel van de innovatieve partnerschappen hebben lange termijn doelstellingen waar de effecten mogelijk pas over tijd gemeten kunnen worden. Daarnaast is toepassing op grote schaal nodig om effect te hebben, waarbij dat tegelijkertijd een enorme uitdaging is bij deze vormen van samenwerking.

De mogelijke partnerlanden die tot nu toe regelmatig opkomen in gesprekken liggen logischerwijs altijd op migratieroutes en bekleden bijvoorbeeld een belangrijke hub/transit-functie. Deze landen zijn niet altijd politiek stabiel of een liberale democratie, met de uitdagingen van dien. Het betrekken van internationale organisaties (IO's) en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) bij het ontwerp en de uitvoer van innovatieve partnerschappen kan bijdragen aan: (1) vanuit meerdere perspectieven naar partnerschappen kijken, waardoor duurzaamheid en multilaterale relaties mogelijk beter geborgd worden; (2) benutten van grotere hoeveelheid kennis van de lokale situatie in beoogde partnerlanden; (3) mogelijkheid van groter netwerk en draagvlak in partnerlanden; (4) betrokkenheid in de uitvoering door IO's/ngo's ter plaatse en (5) monitoring van effectiviteit en duurzaamheid.

De studie van Clingendael geeft op dit punt het volgende aan. Legal pathways moeten aanvullend zijn, uitvoerbaar zijn, voldoende impact hebben op migratiebewegingen, in samenwerking met partners plaatsvinden en kunnen leiden tot volwaardig asiel. Het bieden van voldoende legal pathways om toegang tot de asielprocedure te verlenen is noodzakelijk voor een beter beheer van migratie en om vluchtelingen en kwetsbare migranten eerder te beschermen. Met name de VS heeft een omvangrijk Safe Mobility Program afgekondigd en loopt daarbij voor op de EU. Echter, de uitkomsten van de humanitaire visa zijn niet duidelijk vanuit het perspectief van duurzame bescherming, er kunnen ook sancties worden verbonden aan het niet gebruik maken van de legale opties en er zijn ook uitdagingen voor de uitvoering in de

derde landen. En er is ondanks de pathways een grote druk op de buitengrenzen gebleven.⁵²

Gezien de eerste ervaringen in de VS is het van belang om de uitvoerbaarheid in de context van de EU te onderzoeken. Daarbij is het nodig "het recht op asiel te garanderen", zoals volgt uit artikel 18 EU Handvest van de Grondrechten, inclusief een duurzaam toekomstperspectief, om samen te werken met derde landen en in EU-verband, voldoende grote programma's te hebben om impact te hebben op secundaire bewegingen en daarbij te kijken naar de capaciteit van de uitvoerende instanties en de ontvangende gemeenschap.

3.14 Hervestiging

De aantallen via hervestiging zijn momenteel beperkt, zowel in Nederland als in de EU. In 2023 staat het aantal voor Nederland naar aanleiding van politiek-bestuurlijke afspraken op 500 personen jaar, naast de afspraak over het opnemen van eenzelfde aantal Syrische vluchtelingen uit Turkije in het kader van afspraak in de EU voor 2024 en 2025. In de vorige eeuw toen nog tien landen in de wereld aan hervestiging deden was Nederland daar één van. Nederland heeft daarmee een langdurige ervaring in opvang en integratie van deze vluchtelingen. Internationale solidariteit is altijd de hoofdrede geweest voor het Nederlandse hervestigingsbeleid en het maakt een belangrijk deel uit van het huidige asiel- en opvangbeleid. Het biedt kansen voor toekomstige aanpak van vluchtelingenbescherming met meer veilige routes. Onderdeel van het Migratiepact zal ook een EU-verordening over hervestiging zijn. Toewerken naar een Europees systeem waarbij hervestiging het prominente instrument wordt om degenen op te nemen die echt hulp nodig hebben, zou een belangrijke ontwikkeling zijn, maar vraagt wel juridische uitwerking en een grote mate van internationale solidariteit.

3.15 Het veilig derde land-model en external processing

Afhandeling van asielaanvragen buiten de EU is een concept waar al langer over wordt nagedacht, maar tot voor kort in de praktijk niet serieus werd opgepakt vanwege juridische, praktische en morele vraagstukken die ermee samenhangen.⁵³ De laatste tijd is daar verandering in gekomen. Zowel door het Verenigd Koninkrijk alsook door Denemarken, die beide wel gebonden zijn aan het EVRM, maar niet of in mindere mate aan het Unierecht, wordt op dit moment onderzocht of het mogelijk is om de afhandeling van de asielprocedure in een derde land te laten plaatsvinden. Dit in de hoop dat asielzoekers hierdoor worden ontmoedigd te komen. De stappen gezet door het VK zijn hierbij het meest concreet, de Denen hebben naast aanpassing van de nationale wetgeving

⁵² Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

⁵³ Adviesraad Migratie (2010). External processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie.

nog geen daadwerkelijke overeenkomsten hiertoe met andere landen gesloten. De VK-Rwanda-overeenkomst betreft het plan om personen die een asielaanvraag in het VK doen, over te brengen naar Rwanda, waar dan volgens het veilig derde land-concept de hele Rwandese asielprocedure wordt doorlopen. De eerste pogingen van het VK om uitvoering te geven aan deze veilige derde landen-afspraken met Rwanda zijn door nationale rechters en het Europese Hof voor de rechten van de Mens onwettig verklaard vanwege strijdigheid met het EVRM en de Britse Human Rights Act. Met name de tekortkomingen van het huidige Rwandese asielstelsel worden beschouwd als een reëel risico op het uitzetten van asielzoekers door Rwanda in strijd met het beginsel van non-refoulement. Het Supreme Court van het VK heeft vastgesteld dat het, onder de huidige omstandigheden, in strijd zou zijn met het verbod op refoulement, zoals neergelegd in het EVRM, het Vluchtelingenverdrag en internationaal gewoonterecht, om asielzoekers uit te zetten naar Rwanda.⁵⁴ De Britse regering heeft als reactie op deze uitspraken nieuwe wetgeving in de maak, om tegemoet te komen aan de bovengenoemde bezwaren.

De Rwanda-constructie van het VK heeft ook veel aandacht gekregen omdat het overdragen van een asielzoeker die geen banden heeft met Rwanda centraal staat. Zonder duidelijke banden tussen de asielzoekers en het derde land, staat het huidige EU-recht in de weg bij besluiten in het kader van een veilig derde land. Het bandencriterium is overleefd gebleven in de recente onderhandelingen over de asielprocedureverordening, maar blijft wel onder druk. Ook bij een verruiming van het bandencriterium in de wetgeving zal het naar verwachting praktisch en juridisch zeer ingewikkeld zijn asielzoekers over te dragen naar een land waarmee zij geen banden hebben, zeker indien daar een duurzaam toekomstperspectief ontbreekt.⁵⁵

De bijzondere positie die Rwanda inneemt in de regio, waarbij het veel vluchtelingen opvangt, een eigen asielsysteem ontwikkelt en mensen die elders afgewezen zijn, wil laten integreren, maakt het volgens een recente studie de moeite waard dit land nauwlettend te blijven volgen.⁵⁶ Mocht het bandencriterium in de toekomst sneuvelen, dan nog blijft de vraag of Rwanda inmiddels een veilig derde land is. Daartoe zou de behandelingscapaciteit in Rwanda ten minste fors versterkt moeten zijn, maar ook de meer algemene mensenrechtensituatie is een punt van aandacht. De vraag is of EU-lidstaten in zo'n scenario ook met meer dan één land zouden moeten samenwerken, zodat meer rekening kan worden gehouden met de regio van herkomst van de asielzoeker, met een realistisch perspectief op succesvolle integratie en het voorkomen van nieuwe migratieroutes en smokkelnetwerken.

Daarbij wordt benadrukt, dat het niet waarschijnlijk is dat de vereiste waarborgen duurzaam en op grotere schaal kunnen worden geboden in derde landen met beperkte capaciteit en tekortkomingen in de rechtsstaat. Er wordt

⁵⁴ Supreme Court (2023, 15 november). UKSC 42 on appeal from EWCA Civ 745, press summary. Geraadpleegd via <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2023-0093-press-summary.pdf>.

⁵⁵ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

⁵⁶ Clingendael (2023). Dealen met Rwanda. Dilemma's bij bescherming van vluchtelingen in derde landen.

daardoor in de praktijk door de EU en door de VS, Canada en zelfs Australië nauwelijks gebruik gemaakt van het concept.

Uit de Dublinverordening over het bepalen van de verantwoordelijke lidstaten, dat ook raakvlakken heeft met het derde-landenconcept (zij het voor EU-landen), volgt uit artikel 3 lid 2 dat een asielzoeker alleen kan worden overgedragen aan lidstaten als er geen structurele tekortkomingen zijn aan het asielsysteem van die lidstaat, die leiden tot een situatie in strijd met artikel 4 Handvest en artikel 3 EVRM. Het gaat daarbij onder andere om opvang, detentieomstandigheden en asielpcedures. De huidige jurisprudentielijn van het Europese Hof van Justitie is dat zij niet door onverschilligheid van de betreffende lidstaat in een situatie van ernstige armoede terecht mogen komen die in strijd is met de menselijke waardigheid. Zolang lidstaten hun asielsysteem niet op orde hebben, is overbrenging naar die lidstaten dus lastig. Dit geldt ook voor de overdracht van statushouders.

Een recent initiatief om asielpcedures te externaliseren betreft de plannen van Italië, om asielcentra te openen in Albanië. Deze centra blijven onder Italiaanse jurisdictie staan en het initiatief verschilt daarmee van de situatie waarin de asielpcedure door een derde land wordt afgehandeld. Migranten die op zee worden gered of onderschept en aankomen aan de grens van Italië worden overgebracht naar asielcentra in Albanië. Hiervan zijn kwetsbare personen, zwangere vrouwen en kinderen uitgesloten. Dit initiatief is nog met veel vraagtekens omgeven.⁵⁷ Zo is niet duidelijk hoe omgegaan wordt met personen van wie de aanvraag is afgewezen.

3.16 Stappen naar legale migratie

Migranten die op irreguliere wijze de EU proberen binnen te komen lopen de kans deze pogingen met de dood te moeten bekopen. Met de huidige uitvoering van het gemeenschappelijke asielbeleid is het buitengewoon moeilijk om deze situatie te doorbreken. Situaties in landen als de VS en Canada laten zien, dat het voor de stap van irreguliere migratie naar beter gereguleerde migratie nodig is om te komen tot een snelle, strenge en kwalitatieve beoordeling aan de buitengrenzen, en goede afspraken met de landen van doorreis en herkomst. Dit veronderstelt een effectief grenzenbeleid en een effectieve EU-procedure. Het Asiel- en Migratiepact zet eerste stappen in deze richting, maar er zijn nog forse stappen te zetten. Echter, ook binnen de bestaande regelgeving zijn stappen mogelijk, waarbij samenwerking van alle partijen, gouvernementeel en non-gouvernementeel van belang zijn.⁵⁸

In de politieke discussie wordt momenteel regelmatig gesproken over een quotum of richtgetal in de vorm van een streefcijfer voor hetzij asielzoekers als aparte groep, of als migranten gezamenlijk. Gezien de juridische verplichtingen

⁵⁷ Commissioner for Human Rights (2023, 13 november). Italy-Albania agreements adds to worrying European trend towards externalizing asylum procedures. Geraadpleegd via <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/italy-albania-agreement-adds-to-worrying-european-trend-towards-externalizing-asylum-procedures>.

⁵⁸ European Commission (2023, 17 september). 10-point plan for Lampedusa. Geraadpleegd via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4503.

waaraan de asielbeoordeling gehouden is, te weten het recht op asiel en het beginsel van refoulement ten aanzien van asielverzoeken, is het instellen van een quotum met een maximum bovengrens juridisch niet mogelijk. De mogelijkheden om de aantallen te beïnvloeden zijn aanwezig maar beperkt.⁵⁹ Via indirecte sturing, zoals het aanbieden van alternatieve routes is beïnvloeding wellicht mogelijk. Voor arbeidsmigranten binnen de EU geldt de mogelijkheid van vrij verkeer van personen. Dit ligt anders voor arbeidsmigranten van buiten de EU. Daar zou direct en gericht beleid op kunnen worden gevoerd om de aantallen te beïnvloeden. Denemarken zet ook communicatie in als middel om de komst van het aantal asielzoekers af te remmen. Mogelijk heeft dit enig effect, hoewel ook de geografische ligging een belangrijke rol speelt bij het aantal asielzoekers.⁶⁰ Belangrijke onderliggende vraag is hoe je als land wilt zijn ten opzichte van degenen die in nood zijn en welke (internationale) solidariteit je wilt betrachten. De huidige discussies over het Europese asielbeleid en de verbreding van de discussie richting arbeidsmigratie zijn pogingen om tot een situatie te komen waarin irreguliere migratie kan worden omgebogen naar gereguleerde migratie. Het is echter een langdurig proces van vele jaren voordat resultaten worden bereikt.

⁵⁹ Adviesraad Migratie (2022). Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid.

⁶⁰ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

4 Procedures

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende aspecten van de Nederlandse asielprocedure besproken. Na een beknopte omschrijving van de asielprocedure wordt ingegaan op de juridische kant van de procedure en de invloed van het EU-recht op de Nederlandse asielprocedure en uitvoeringspraktijk. In relatie tot het Europese kader worden ook overwegingen voor een één- of tweestatusstelsel weergegeven en ingegaan op de Nederlandse inwilligingspercentages in verhouding tot andere EU-landen. In de Nederlandse asielprocedure- en uitvoering zijn regelmatig aanpassingen gedaan om de procedure te verbeteren en te versnellen. Deze maatregelen en de onderzoeken daarnaar komen daarom ook aan bod. Tot slot worden de aspecten informatievoorziening en zelfredzaamheid van de asielzoeker in de procedure toegelicht.

4.2 De asielprocedure

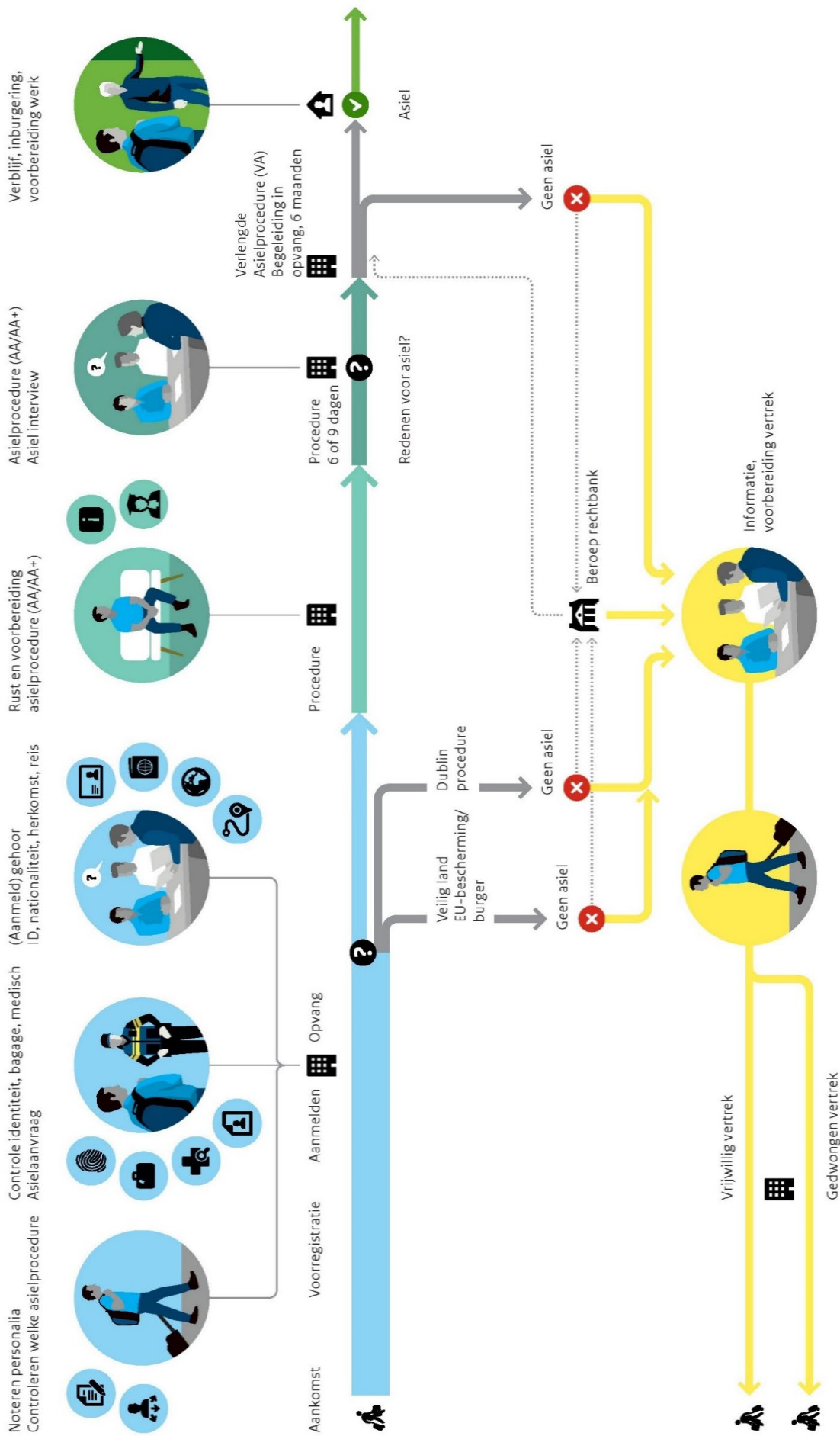
Alle procedures (met uitzondering van de grensprocedure) voor een asielaanvraag beginnen in Ter Apel waar registratie plaatsvindt en de IND in de aanmeldfase bepaalt in welke procedure de aanvraag wordt behandeld.⁶¹ Daarvoor geldt het sporenbeleid, bedoeld voor verschillende groepen: (1) Dublinclaimanten, (2) Asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst of die al in een andere EU-lidstaat bescherming hebben, (3) asielzoekers die in aanmerking komen voor een evidente inwilliging, (4) Asielzoekers waarvan de aanvraag in de algemene asielprocedure of de verlengde asielprocedure worden behandeld en (5) asielzoekers die in aanmerking komen voor een evidente inwilliging na onderzoek. Op dit moment worden de sporen 3 en 5 niet gebruikt.⁶² Bij de sporen 1 (Dublinprocedure) en 2 (vereenvoudigde procedure⁶³) is er weinig kans op het verkrijgen van asiel en probeert de IND zo snel mogelijk een beslissing te nemen. Het kan zijn dat aanvragen uit de sporen 1 en 2 doorstromen naar spoor 4. Spoor 4 begint na een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen met de algemene asielprocedure die in principe zes of negen dagen duurt. Als de aanvraag niet in de algemene asielprocedure behandeld kan worden, start de verlengde asielprocedure, die in de praktijk een paar maanden of langer in beslag neemt. Meestal gaat dat gepaard met verhuizing naar een andere opvanglocatie. Gedurende de

⁶¹ De grensprocedure is de procedure waarbij een derdelander die een asielaanvraag doet aan de buitengrens wordt deze de toegang tot Nederland "uitgesteld" en wacht de persoon de kwestie in grensdetentie af of zijn asielverzoek in behandeling zal worden genomen. Gezinnen en amv zijn van deze procedures uitgezonderd.

⁶² Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). De staat van migratie 2023.

⁶³ Voor asielaanvragers uit een veilig land van herkomst of bescherming in een andere lidstaat van de EU.

Figuur 4.1: Asielprocedure in Nederland



Bron: IND, 2023

asielaanvraag heeft de asielzoeker recht op opvang. De asielprocedure van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) wijkt iets af van de volwassen asielzoekers. Amv's hebben een rust- en voorbereidingstermijn van drie weken en hun asielaanvragen worden altijd inhoudelijk behandeld, waardoor alle nationaliteiten automatisch in spoor 4 vallen.

De beslistermijn van asielaanvragen is zes maanden en onlangs verlengd met negen maanden tot vijftien maanden.⁶⁴ Wanneer een asielaanvraag eerder is afgewezen, kan een opvolgende asielaanvraag worden gedaan. Getoetst wordt of er veranderingen in de situatie van de asielzoeker of in het land van herkomst zijn geweest die aanleiding kunnen geven tot bescherming.

4.3 Verhouding EU en NL-recht

Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet, is het Nederlandse asielrecht gebaseerd op internationale en Europese juridische kaders. Zo is de bescherming van vluchtelingen en van mensen die bij terugkeer te vrezen hebben voor onmenselijke behandeling (subsidiar beschermden) vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag, het Anti-folterverdrag, het EVRM en het EU-acquis. De invloed van deze internationale en Europese kaders op het Nederlandse asielrecht heeft verschillende gevolgen gehad voor de asielprocedure in Nederland.

Vooraf het Unierecht is gaandeweg aangepast en gepreciseerd, mede naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJ EU).⁶⁵ Richtlijnen moeten geïnterpreteerd en/of geïmplementeerd worden in nationale wet- en regelgeving. Afhankelijk van de ruimte die de richtlijn biedt, kan de Nederlandse wetgever voor minimale omzetting kiezen zodat nationale wet- en regelgeving (en de praktijk) niet of nauwelijks aangepast hoeft te worden. Bij implementatie kunnen de bewoordingen in de nationale wetgeving ook afwijken van de tekst in de richtlijn. Minimale omzetting en onduidelijke bewoordingen herbergen het risico dat waarborgen uit de richtlijnen niet tot uitdrukking komen in asielpraktijk.⁶⁶ Daarnaast kan discussie ontstaan over onduidelijkheden in de Europese regelgeving en de ruimte die er is bij de omzetting van richtlijnen.

Onduidelijkheid over interpretatie van het Unierecht kan leiden tot (nationale) rechtszaken en prejudiciële vragen bij het HvJ EU. De rechtspraak die daaruit voortvloeit zorgt voor duidelijkheid en rechtseenheid, maar ook voor constante beweging in het juridische kader van het asielbeleid. Jurisprudentie kan leiden tot wijzigingen in wet- en regelgeving en beleid, die weer bij de uitvoering terecht komt. Dit kan zorgen voor vertraging in procedures, enerzijds door de

⁶⁴ Per 27 september 2022 verlengd van 6 naar 15 maanden, voor asielverzoeken ingediend tussen 27 september 2022 en 1 januari 2025: Asiel: laatste ontwikkelingen, IND. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft hierover prejudiciële vragen gesteld, zie: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/november/prejudiciële-vragen-beslistermijn-asiel/>

⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3113.

⁶⁶ Adviesraad Migratie (2023). De (onvolledige) implementatie van richtlijnen. Advies over ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.

tijd die moet worden genomen voor aanpassing van regelgeving en/of beleid en anderzijds door uitgebreidere motiveringen naar aanleiding van jurisprudentie.

Dat brengt de vraag naar voren hoe we kunnen omgaan met de constante bewegingen in het Unierecht, zowel door implementatie van richtlijnen als van jurisprudentie, en onduidelijkheden die daaruit kunnen voortvloeien. Hierbij moet rekening worden gehouden met de verschillende fasen van de totstandkoming en toepassing van het Unierecht. De totstandkoming van een richtlijn of verordening begint met een voorstel van de Europese Commissie waarna de onderhandelingen tussen de EU-landen starten en het Europees Parlement zich buigt over het voorstel. In deze fase worden de teksten, en dus ook de normen, van de richtlijn of verordening gevormd. Open normen in een voorstel laten meer ruimte voor nationale invulling. In de fase van implementatie van de richtlijn worden door de Nederlandse wetgever keuzes gemaakt die invloed hebben op de interpretatie: in welke mate wordt nationale wet- en regelgeving omgezet, wordt gebruik gemaakt van de ruimte die een richtlijn biedt, worden niet-verplichte onderdelen geïmplementeerd. De wijze van omzetting heeft ook direct gevolg voor uitwerking op de praktijk.

Om meer duidelijkheid en eenheid in interpretatie te krijgen, is van verschillende kanten gepleit voor toetsing voorafgaande aan implementatie, door een onafhankelijke commissie zoals de Adviesraad Migratie of een commissie met vertegenwoordigers uit de rechterlijke macht, wetenschap, uitvoerende organisaties en advocatuur. Er zijn al verschillende organen die een adviserende rol hebben bij de totstandkoming van wet- en regelgeving. Zo heeft de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) een wettelijke adviestaak bij nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak.⁶⁷ Daarbij beoordeelt de Rvdr de voorstellen op de gevolgen voor de organisatie, de werklust van de gerechten en op de toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. De Raad van State (RvS) adviseert over wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur, dus ook die voor de omzetting van richtlijnen. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State ziet op alle aspecten van het voorstel.⁶⁸ Zo wordt gekeken naar de juridische kwaliteit en systematiek, de verhouding tot hoger recht, maar ook naar de gevolgen voor de burger, uitvoering en rechtspraktijk. Onduidelijkheden in teksten van het voorstel of gebruikmaking van keuzemogelijkheden bij implementatie van richtlijnen komt dan ook aan bod. Daarnaast geeft de Adviesraad Migratie gevraagd en op eigen initiatief onafhankelijk advies aan het kabinet en het parlement over migratiebeleid.

Op een aantal elementen maakt Nederland voor het Nederlandse asielstelsel gebruik van de ruimte van het Unierecht.⁶⁹ Zo heeft Nederland in 2001 het éénstatusstelsel ingevoerd, terwijl de Kwalificatierichtlijn de ruimte laat voor een tweestatusstelsel. Zie paragraaf 4.4. Daarnaast komen migranten met een asielstatus in Nederland na vijf jaar – mits zij voldoen aan de voorwaarden – in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Deze

⁶⁷ Wet op de rechterlijke organisatie, artikel 95.

⁶⁸ Zie het beoordelingskader van de Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/advisering/beoordelingskader/>.

⁶⁹ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3113.

asielvergunning voor onbepaalde tijd wordt niet voorgeschreven door de Kwalificatierichtlijn. De Procedurerichtlijn verplicht verder tot een bepaalde vorm van bijstand tijdens de asielprocedure en tot rechtsbijstand na afwijzing (dus vanaf de beroepsfase). Nederland biedt ook rechtsbijstand voordat de procedure start. Ook de mogelijkheid tot hoger beroep (voor zowel de aanvrager als de IND) vloeit niet voort uit de Procedurerichtlijn. Nederland past tot slot geen grensdetentie toe op alleenstaande minderjarige vreemdelingen, terwijl de Procedurerichtlijn die mogelijkheid in bepaalde gevallen wel toestaat.

De jurisprudentie over EU-regelgeving heeft nog een andere uitwerking. Bij de totstandkoming van regelgeving kan de wetgever niet van tevoren overzien hoe deze in alle individuele gevallen uitwerkt. In jurisprudentie wordt geoordeeld in een individueel geval. Wanneer het HvJ EU in individuele zaken een oordeel moet vormen, komt het tot uitlegging van het Unierecht. Dat kan verschillen met de uitleg die de nationale wetgever tot dan toe toepaste. De jurisprudentie kan dan op gespannen voet komen te staan met de democratische legitimiteit. De nieuwe uitleg kan namelijk als 'nieuwe' regelgeving ervaren worden die niet via democratische vertegenwoordigers tot stand is gekomen. Daardoor kan nu in de politiek en samenleving het gevoel ontstaan dat normen buiten het parlementaire proces om gevormd dan wel verruimd worden. Dat kan samengaan met het gevoel steeds minder invloed uit te kunnen oefenen op migratie. Het is aan bestuurders en politici om de keuzes die ten grondslag liggen aan migratiebeleid en waarover rechters zich buigen, uit te dragen en uit te leggen.

Kader 4.1: Invloed jurisprudentie

Jurisprudentie van het HvJ EU is in de loop der jaren gedetailleerder geworden en meer gericht op de rechtsbescherming van de individuele migrant. Die verschuiving is bijvoorbeeld te zien bij Dublinzaken. Waar de Dublinverordening bedoeld was om aan de hand van objectieve criteria -als land van eerste asielaanvraag of illegale binnenkomst- vast te stellen welk EU-land verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, is de focus steeds meer komen te liggen op de individuele omstandigheden van de migrant waarbij een beroep kan worden gedaan op subjectieve rechten ter bescherming van de migrant. Hierdoor verschuift de verantwoordelijkheid vaker naar het tweede (of derde) EU-land. Hoewel één van de doelstellingen van Dublin juist het voorkomen van doorreizen is, lijken er nu voordelen te zijn van het doorreizen. Zonder een oordeel uit te spreken over deze verschuiving, wordt geconstateerd dat die in gang is gezet door het HvJ EU en niet door de wetgever. Het is vervolgens aan de wetgever om de wetgeving zo nodig aan te passen.

De verschuiving is overigens ook te zien rondom terugkeer waar eveneens steeds meer de nadruk op de individuele rechtsbescherming is komen te liggen. Dit werkt door in de uitvoerbaarheid van beleid. Daarnaast is de uitvoerbaarheid moeilijker geworden door toegenomen juridische complexiteit in het terugkeerproces. De juridische regels rondom terugkeer vinden hun grondslag veelal in Europese regelgeving. Daarbij is te weinig aandacht voor uitvoerbaarheid, wat ook geldt voor de jurisprudentie voortvloeiend uit de Europese regelgeving.

Een asielaanvrager heeft, op basis van nationale regelgeving, voor de start van de asielprocedure -vanaf het eerste aanmeldgehoor- toegang tot een advocaat.⁷⁰ In beginsel staat die advocaat degene ook gedurende de procedure bij zodat er continuïteit is.⁷¹ Vanuit de politiek is verschillende keren voorgesteld de rechtsbijstand in de asielprocedure te beperken.⁷² Vertegenwoordigers uit de praktijk van het asielrecht vrezen dan echter minder zorgvuldige asielprocedures en onvolledige beslissingen, wat weer zal leiden tot herhaalprocedures en meer gegronde beroepen.⁷³ Onvoorbereide asielzoekers lopen het risico hun vluchtverhaal niet goed te onderbouwen of zijn vanwege schaamte of trauma niet in staat te praten over hun ervaringen.⁷⁴ Van Zwol heeft ook gepleit voor handhaving van rechtsbijstand voorafgaande aan de procedure om zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag te waarborgen. De staatssecretaris heeft ook aangegeven dat aanwezigheid van rechtsbijstand de procedures stroomlijnt.⁷⁵ Bovendien verplicht de Procedurerichtlijn tot ondersteuning in de eerste procedure (aanmeldgehoor en het nader gehoor) al dan niet met rechtsbijstand.⁷⁶

4.4 Eén- en tweestatusstelsel

Het éénstatusstelsel is in 2001 met de Vreemdelingenwet 2000 ingevoerd. Daarvoor kende Nederland het tweestatusstelsel. In een éénstatusstelsel krijgen personen met een vluchtelingenstatus en personen met subsidiaire bescherming dezelfde asielvergunning. Mensen met subsidiaire bescherming hebben daarmee ook dezelfde rechten en hetzelfde voorzieningenniveau als waarop mensen met een vluchtelingenstatus aanspraak maken. Ook de mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen, zijn dan dezelfde voor beide groepen. Het Unierecht, in dit geval de Kwalificatierichtlijn, geeft EU-landen de ruimte te kiezen voor een één- of tweestatusstelsel. Dit lijkt met het in onderhandeling zijnde voorstel voor een aangepaste Kwalificatieverordening nog steeds het geval. Een lidstaat kan bij twee statussen onderscheid maken in bepaalde rechten en voorzieningen. EU-lidstaten die een tweestatusstelsel kennen, kunnen bijvoorbeeld onderscheid maken in verblijfsduur van de vergunning, het soort reisdocument, bijstand- en integratiemogelijkheden en de voorwaarden voor gezinshereniging (zoals een wachttijd, huisvesting, inkomenseis).⁷⁷

De politieke discussie over de invoering van het tweestatusstelsel richt zich voor een deel op het recht op gezinshereniging, dat met de invoering beperkt zou kunnen worden.⁷⁸ De EU-Gezinsherenigingsrichtlijn stelt gunstigere

⁷⁰ Zie: Inschrijvingsvoorwaarden advocatuur 2023, versie 1.00, Staatscourant, 33057.

⁷¹ Hetgeen bevestigd is in: Böcker, A.G.M, Grütters, C.A.F.M., Laemers, M.T.A.B., Strik, M.H.A., Terlouw, A.B., & Zwaan, K.M. (2014) Evaluatie van de herziene asielprocedure. WODC.

⁷² Zie onder andere: Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst (rechtsbijstand slechts na afwijzing); en Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202 (bijlagen 21 en 47, afzien van rechtsbijstand in specifieke gevallen, lagere vergoeding). Overigens is in 2014 de financiering van rechtsbijstand in de tweede en volgende asielaanvraag beperkt.

⁷³ Waaronder rechters, vertegenwoordigers van de vreemdelingenadvocatuur, Vluchtelingenwerk Nederland, VNG, zie: Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekcommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. P. 41.

⁷⁴ Zie ook: Amnesty International (2023) Seksueel geweld: Blinde vlek in de asielprocedure?

⁷⁵ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3113.

⁷⁶ Zoals kosteloze juridische en procedurele informatie en het corrigeren en aanvullen van het rapport aanmeldgehoor en het rapport nader gehoor. Bovendien moeten verzoekers in alle fasen van de procedure het recht hebben om op eigen kosten juridisch adviseurs of raadslieden te raadplegen.

⁷⁷ Bijlage 50 van Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

⁷⁸ Bijlage 44 van Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

voorwaarden voor personen met de vluchtelingenstatus om gezinsleden spoedig over te laten komen in vergelijking met personen met een andere verblijfsstatus. Zo mogen voor het laten overkomen van gezinsleden geen eisen rondom huisvesting, stabiele inkomsten en integratie aan vluchtelingen gesteld worden. Aan personen met een subsidiaire bescherming is dat wel mogelijk. Andere rechtsbronnen voor het recht op gezinshereniging dan de EU-gezinsherenigingsrichtlijn zijn het Handvest van de Grondrechten van de EU en het EVRM.⁷⁹ Subsidiair beschermden kunnen daar een beroep op doen. Wanneer er gekozen wordt voor onderscheid zou voor subsidiair beschermden kunnen worden aangesloten bij de eisen voor gezinshereniging die gelden voor personen met een reguliere verblijfsstatus.⁸⁰ Voor deze groep geldt op grond van nationale wetgeving in beginsel een wachttijd van één jaar, tenzij niet-toelating van een gezinslid in strijd zou zijn met de belangen van minderjarige kinderen. Ongeacht een tweestatusstelsel zal artikel 8 EVRM getoetst moeten worden en kan het zijn dat gezinshereniging moet worden toegestaan voor een subsidiair beschermde.

Bij de discussie over het verschil in rechten tussen de vluchtelingenstatus en die van subsidiaire bescherming wordt, naast het recht op gezinshereniging, ook vaak gesproken over de duur van de verblijfsvergunning. Volgens de Kwalificatierichtlijn wordt aan vluchtelingen een verblijfsvergunning met de duur van ten minste drie jaar verleend (verlenging drie jaar) en aan subsidiair beschermden een verblijfsvergunning met de duur van ten minste één jaar (verlenging twee jaar).⁸¹ In Nederland krijgen beide groepen meteen een verblijfsvergunning van vijf jaar. Deze vergunning kan ingetrokken worden als de gronden voor verlening van de verblijfsvergunning vervallen. Na vijf jaar kan de asielvergunning voor bepaalde tijd worden omgezet in een asielvergunning voor onbepaalde tijd, mits aan het inburgeringsvereiste is voldaan. Kortere geldigheid van de vergunning vergt sneller herbeoordelen. Dit vraagt veel extra capaciteit van de IND en levert in de praktijk weinig op, omdat omstandigheden in land van herkomst niet zo snel wijzigen.

Voor het gelijktrekken van de rechten en voorzieningen voor beide groepen was gekozen om uitvoering en rechtspraak te ontlasten. Het éénstatusstelsel zou het doorprocederen voorkomen omdat door de gelijktrekking van rechten het belang is komen te vervallen.⁸² Invoering van het tweestatusstelsel zal volgens deze redenering zorgen voor meer werk voor de IND en de rechtspraak omdat dan uitvoerig gemotiveerd moet worden waarom iemand niet voor een vluchtelingenstatus in aanmerking komt. Het verschil in rechten tussen de vluchtelingenstatus en de status van subsidiair beschermden zal ook aanzetten tot het voeren van procedures (om meer rechten te krijgen). Dit zal tot gevolg hebben dat het aantal procedures bij de rechter ook zal stijgen en dus tot meer uitvoeringsdruk bij de rechterlijke macht. Maar ook de wijziging alleen al van de wet- en regelgeving bij invoering van een tweestatusstelsel zal aanzienlijk zijn, gezien de verwevenheid met andere terreinen waarop de verblijfsstatus invloed

⁷⁹ Artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (eerbieding van het privéleven en van het familie- en gezinsleven) en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het recht op familieleven).

⁸⁰ Zoals de inkomenseis en inburgering.

⁸¹ Artikel 16 en artikel 19 van de Kwalificatierichtlijn

⁸² Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3.

heeft.⁸³ De implementatie van nieuw beleid zal daarom de druk op de uitvoering opvoeren. Het is aannemelijk dat dit negatieve invloed zal hebben op het moment van intreden van het beoogde effect.

Een deel van de EU-landen dat een tweestatusstelsel kent maakt onderscheid in de rechten en voorzieningen tussen personen met een vluchtelingenstatus en subsidiair beschermden. Men zou kunnen beargumenteren dat de eventuele uitzonderingspositie van Nederland op dit punt niet bijdraagt aan het gemeenschappelijk asielbeleid van de EU. Nu moet wel gezegd worden dat het feit dat EU-landen een tweestatusstelsel kennen, niet hoeft te leiden tot grote verschillen in de praktijk tussen de rechten van personen met een vluchtelingenstatus en subsidiair beschermden. Zo verschilt in Duitsland voor de laatste groep het reisdocument, de duur van de verblijfsvergunning en wordt voor subsidiair beschermden een quotum voor gezinshereniging gehanteerd.⁸⁴ En veel EU-landen maken geen onderscheid in sociale bijstand, gezondheidszorg en huisvesting. Ook met betrekking tot de rechten op gezinshereniging maken de meeste EU-landen geen onderscheid tussen migranten met een vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming.⁸⁵ Bij invoering van een tweestatusstelsel zal daarom gekeken moeten worden naar de mate waarin de rechten voor subsidiair beschermden aangepast zouden moeten worden. Overigens moet bij de aanvraag voor gezinshereniging in ieder geval een belangenafweging plaatsvinden op grond van artikel 8 EVRM.

Als in een tweestatusstelsel onderscheid zou worden gemaakt tussen de verblijfsduur van de verblijfsvergunning, dus drie jaar voor vluchtelingen en één jaar voor subsidiair beschermden, zal eerder over verlenging beslist moeten worden. Hetzelfde geldt voor gezinsleden die nagereisd zijn. Daarbij geldt dat subsidiair beschermden zelden binnen vijf jaar terug kunnen keren naar het land van herkomst en zij dan alsnog voor een vergunning voor onbepaalde tijd in aanmerking komen. Dit betekent meer druk op de uitvoering. Ook onder een tweestatusstelsel moeten migranten die subsidiaire bescherming hebben op een gegeven moment het recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen en zal nareis van gezinsleden plaatsvinden. Zo heeft Denemarken van het Europese Hof van de Rechten van de Mens te verstaan gekregen dat bepaalde eisen rondom nareis van gezinsleden in strijd zijn met artikel 8 EVRM.⁸⁶

Het invoeren van meer soorten statussen en de daaraan gekoppelde diversiteit aan rechten lijkt voor landen een manier te zijn om de komst van asielzoekers te ontmoedigen.⁸⁷ Het is echter niet bewezen dat het beperken van de rechten op nareis hiervoor effectief is. Dat (aanpassingen in) het Nederlandse asielbeleid veel invloed heeft op het aantal asielmigranten in Nederland wordt ook niet in ander onderzoek bevestigd.⁸⁸ De grootste drivers van routes en bestemmingen

⁸³ Naast de vreemdelingenwet- en regelgeving, ook op de terreinen van rechtsbijstand, werk, inburgering, sociale zekerheid, huisvesting, identificatie.

⁸⁴ Bijlage 50 van Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

⁸⁵ Asylum Information Database (2023). Not there yet: Family Reunification for beneficiaries of international protection.

⁸⁶ Europees Hof voor de rechten van de Mens (2021, 21 juli). 6697/18. Geraadpleegd via <https://www.agii.be/europees-hof-voor-de-rechten-van-de-mens-09-07-2021>.

⁸⁷ Myrthe Wijnkoop, Stefan Kok, Anouk Pronk, Kathleen Bush Joseph, Monika Sie Dhian Ho and Robin Neumann, 2024. Access to (extra-) territorial asylum, an international comparative study. Clingendael, Netherlands Institute of International Relations.

⁸⁸ Kahmann, M., Hamdi, A. & Verstappen, M. (2023). Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers. Verwey-Jonker Instituut.

bij migratie zijn de veiligheidssituatie in de landen van herkomst, transitielanden en vestigingslanden en de sociale netwerken. Wel kan het zijn dat wannéér asielmigranten eenmaal in de EU zijn, bepaalde elementen van het nationale asielbeleid van invloed kunnen zijn, zoals de kans op een verblijfsvergunning en de mogelijkheden voor gezinshereniging. Daarbij moet wel bedacht worden dat door het gemeenschappelijk asielbeleid de verschillen tussen EU-landen relatief klein zijn. Asielbeleid zou daarom in vergelijking met andere factoren nauwelijks van invloed zijn op de komst van asielmigranten naar een specifieke lidstaat. Met betrekking tot het aantal inwilligingen liggen de cijfers verder uit elkaar tussen de EU-landen, zie de volgende paragraaf.

4.5 Inwilligingspercentages en landenbeleid

Gedurende meerdere jaren lag het inwilligingspercentage van asielaanvragen Nederland hoger dan in andere EU-landen. Dat heeft vanuit de politiek de vraag doen rijzen wat de oorzaak is van het hogere percentage met impliciet de vraag of Nederland een soepeler asielbeleid kent dan andere EU-landen.⁸⁹ De staatssecretaris heeft hierop een analyse van de inwilligingspercentages uitgevoerd inclusief vergelijkend onderzoek.⁹⁰ Daarbij moet gezegd worden dat de cijfers slechts op hoofdlijnen een beeld geven en dat een vergelijking tussen EU-landen beperkte zeggingskracht heeft over het nationale asielbeleid vanwege de verschillende profielen en nationaliteiten van asielaanvragers per EU-land. Uit de gegevens van Eurostat 2017-2022 blijkt dat Nederland in de eerste helft van 2022 meer asielaanvragen heeft ingewilligd dan andere EU-landen. Zo was het inwilligingspercentage in Nederland 85% en EU-breed 48%. Ook is in de periode 2020 en medio 2022 een stijging te zien in inwilligingspercentages in Nederland. Een ontwikkeling die in vergelijkbare EU-landen en EU-breed niet te zien was.

Het is niet aannemelijk dat het landgebondenbeleid⁹¹ invloed heeft gehad op hogere inwilligingspercentages van Nederland. Het landgebondenbeleid van Nederland was relatief stabiel (weinig versoepelingen) en wijkt niet in grote mate af van het beleid van vergelijkbare EU-landen. Ook was de stijging zichtbaar over de hele breedte van nationaliteiten en beperkte zich niet tot een of enkele nationaliteiten. De inspanningen met betrekking tot het wegwerken van achterstanden in aanvragen kan ook hebben geleid tot een stijging van percentages. Maatregelen ter versnelling van de procedure, de Taskforce en de maatschappelijke en politieke druk op het handelen van de IND kan ertoe geleid hebben dat in individuele zaken eerder is ingewilligd. Wat verder de percentages kan hebben beïnvloed, is de ervaren verschuiving in bewijslast van de asielaanvrager naar de overheid. Daarnaast kan de meer categorische -in plaats van de individuele- beoordeling tot meer inwilligingen hebben geleid.⁹²

⁸⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36200 VI, nr. 2.

⁹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3100.

⁹¹ Landspecifiek beleid voor het beoordelen van asielaanvragen.

⁹² Bijlage 3 van Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

Om verschillen in asielbeleid tussen EU-landen tegen te gaan, noemt de staatssecretaris naar aanleiding van de bovengenoemde analyse enkele maatregelen, waaronder het meer betrekken van informatie uit het landenbeleid van andere EU-landen, het zwaarder wegen van individuele toetsing, het nader bezien van het toetsingskader bewijslastverdeling en het vergelijken van afwijkende inwilligingspercentages met de gegevens van andere EU-landen.

4.6 Maatregelen verbetering asielprocedure

Het aantal asielaanvragen dat behandeld moet worden is de laatste tijd opgelopen en veel aanvragers wachten langer dan wettelijk is vastgelegd op een beslissing. Met name personen wiens aanvraag valt onder spoor 4 – zowel de algemene asielprocedure (AA) en de verlengde asielprocedure (VA)) – wachten lang op een beslissing; in 2022 werd slechts 3 op de 10 aanvragen binnen de wettelijke termijn behandeld (zie tabel 4.1). Ook is de gemiddelde doorlooptijd voor personen wiens aanvraag niet als kansrijk wordt gezien (spoor 1) opgelopen van 14 weken in 2020 naar 26 weken in 2022. Eind 2022 stonden er nog 31.000 aanvragen open, eind 2023 was dit aantal opgelopen tot 44.000 aanvragen.⁹³ Dit heeft de druk verhoogd om maatregelen te nemen om doorlooptijden te verkorten en de procedure te versnellen.

Tabel 4.1: Gemiddelde doorlooptijd van eerste asielaanvragen per spoor

		2020	2021	2022
Spoor 1	Gemiddelde doorlooptijd (in weken)	14	14	26
	Percentage beslist binnen wettelijke termijn	<i>Geen wettelijke termijn</i>		
Spoor 2	Gemiddelde doorlooptijd (in weken)	7	7	10
	Percentage beslist binnen wettelijke termijn	96%	96%	93%
Spoor 4 AA	Gemiddelde doorlooptijd (in weken)	39	38	34
	Percentage beslist binnen wettelijke termijn	49%	58%	29%
Spoor 4 VA	Gemiddelde doorlooptijd (in weken)	60	66	43
	Percentage beslist binnen wettelijke termijn	28%	26%	30%

Bron: IND, 2023

De laatste jaren is in de uitvoering dan ook ingezet op verbetering van de asielprocedure.⁹⁴ De maatregelen waren gericht op zowel de uitvoering -zoals

⁹³ Beslissingen voor nareis zitten niet in deze cijfers. Zie: IND (2023). Tabel november 2023. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/documenten/12-2023/tabel-november-nl.pdf>

⁹⁴ Zie onder andere: Kamerstukken II 2018/19, 19637, nr. 2492.; Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2543.; Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2585.; Kamerstukken 2022/23, 19637, nr. 3006.; Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3100; Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3156.

vergroten capaciteit door inzet van extra personeel, wervings- en opleidingsprogramma's voor medewerkers, verbetering informatievoorziening op doorlooptijden/voorraden, opbouw specifieke expertise- als versnelling van de procedure -zoals niet-behandeling van incomplete opvolgende asielaanvragen, bespoedigde afdoening van aanvragen. In verschillende onderzoeken is dan ook gekeken naar aspecten van de asielprocedure en de werkwijze van de IND met steeds weer het doel de afhandeling van de asielaanvragen te verbeteren. Daarbij moet wel bedacht worden dat (rijksbrede) bezuinigingen in 2017 ertoe geleid hebben dat er bij de IND goed opgeleide medewerkers weggegaan zijn.⁹⁵ In de jaren ervoor was er een verhoging van het aantal asielaanvragen en zo beschikte de IND vanaf begin 2018 over te weinig personeel om asielzaken tijdig af te doen.⁹⁶ Het aanhoudende huidige personeelstekort zorgt nog steeds voor moeilijkheden bij het afhandelen van aanvragen.

Het onderzoek van de onderzoekscommissie onder leiding van Van Zwol (2019) wijst met betrekking tot verbetering van de asielprocedure onder andere op het belang van sturing op snelheid en tijdigheid van looptijden, het meer prioriteit geven aan complexe zaken en het geven van professionele ruimte en maatwerk in de uitvoering. Ten aanzien van de uitvoering wordt aanbevolen de uitvoerende diensten te voorzien van meerjarige personele en financiële capaciteit met voldoende ruimte om pieken te kunnen opvangen.⁹⁷ Het onderzoek van Significant (2020) doet zowel aanbevelingen voor het verkorten van de doorlooptijden als voor verbetering van de interne sturing. De aanbevelingen richten zich op het versterken van de informatievoorziening van processen, asielaanvragen en bedrijfsvoering, en ook de sturing van de processen zodat de capaciteit efficiënt kan worden ingezet. Het inrichten van project- en programmamanagement bij nieuwe maatregelen draagt ook bij aan effectieve implementatie en efficiënte inzet.⁹⁸ De Inspectie Justitie en Veiligheid (2022) heeft in haar rapport gewezen op het belang van de aanwezigheid van randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen in het uitvoeringsproces.⁹⁹

Door onder andere het werken onder tijdsdruk, te weinig voorbereidingstijd, gebrek aan ruimte voor zorgvuldige bejegening van de asielaanvrager en het niet structureel inregelen van collegiale feedback, kan het risico van subjectieve besluitvorming of besluitvorming op basis van onvolledige informatie ontstaan. Dit treft niet alleen de uitvoering van de IND, maar heeft ook effect voor de bejegening naar en begeleiding van de asielzoeker.¹⁰⁰ Omdat de verantwoordelijkheid voor de randvoorwaarden bij alle actoren van de sturingsdriehoek¹⁰¹ ligt, doet de Inspectie aanbevelingen op al deze niveaus. De eigenaar moet zorgen voor de beschikbaarheid van voldoende capaciteit en (financiële) middelen en de uitvoerbaarheid van nieuwe maatregelen bewaken. De opdrachtgever moet waarborgen dat er in de asielprocedure ruimte is voor

⁹⁵ Huitink, B., Van Alphen, J., Khandwalla, T. & Pluut, F. (2020). Onderzoek doorlooptijden IND. Spoor 4, algemene en verlengde asielprocedure. Significant Public.

⁹⁶ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

⁹⁷ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

⁹⁸ Huitink, B., Van Alphen, J., Khandwalla, T. & Pluut, F. (2020). Onderzoek doorlooptijden IND. Spoor 4, algemene en verlengde asielprocedure. Significant Public.

⁹⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). Tijd voor kwaliteit. Een onderzoek naar de algemene asielprocedure.

¹⁰⁰ Zie voor meer informatie: Amnesty International (2023). Seksueel geweld: Blinde vlek in de asielprocedure?

¹⁰¹ Eigenaar: de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid; Opdrachtgever: directeur-generaal Migratie; Opdrachtnemer: IND. Zie ook Hoofdstuk 6.

het toepassen van kwaliteitswaarborgen en het verzamelen van relevante informatie. Aan de opdrachtnemer doet de Inspectie verschillende aanbevelingen ter ondersteuning van het werk van medewerkers, zoals op het gebied van informatievoorziening en collegiale toetsing.

In april 2020 is de Taskforce Dwangsommen opgericht om een einde te maken aan het aantal asielzaken dat buiten de wettelijke beslistermijn werd behandeld en de dwangsommen terug te dringen. Destijds lag het aantal niet behandelde aanvragen op 15.000. Belangrijke onderwerpen van de Taskforce waren de andere manier van sturing, (projectmatige aanpak), de inzet van extra capaciteit (werving en externe inhuur), de inzet en opleiding van medewerkers (korte basisopleiding, opknippen hoor- en beslisfunctie en opleiden naar nationaliteit) en de mogelijkheid tot schriftelijk horen. Het richtte zich dus op zowel de uitvoeringsaspecten als op versnelling van de procedure. In 2022 heeft een evaluatie naar de Taskforce plaatsgevonden. Ten aanzien van de projectmatige aanpak wordt aanbevolen de achterstanden en fluctuerende instroom als uitdaging van de hele keten te beschouwen en oplossingen vanuit ketenperspectief te benaderen. Een centrale en meer intelligente planning en een grondige analyse van de voorraad bleken belangrijk voor het effectiever en efficiënter behandelen van de aanvragen en zou doorgezet moeten worden. Bij het inzetten van extra capaciteit en opleiding is de ontwikkeling van een strategische perspectief op personeelsinzet van belang alsmede het formuleren van een duidelijke opdracht voor ontwerp van de opleiding. Of het schriftelijk horen toegevoegde waarde oplevert, vereist nader onderzoek.¹⁰² Naar aanleiding van de motie Brekelmans/Van den Brink¹⁰³ is de IND gestopt met schriftelijk horen.¹⁰⁴

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft de Taskforce gemonitord en in een brief van 14 december 2021¹⁰⁵ haar bevindingen gedeeld. De Inspectie constateert dat de in te zetten capaciteit onderschat is en er meer kennis en expertise noodzakelijk was dan verwacht. Ook heeft de Taskforce duidelijk gemaakt dat er grenzen zijn aan de het opschaalvermogen van de IND. Aanvullende bekostiging van de IND leidt op korte termijn niet tot inzetbare extra behandelcapaciteit met gegarandeerde kwaliteit. Veeleer moet gekeken worden naar herziening van de toerusting van de asielketen met meerjarige stabiele financiële en personele capaciteit.¹⁰⁶ De Inspectie schrijft ook dat er een duidelijk en gedeeld beeld nodig is van kwaliteit in de asielketen, waarvoor samenwerking tussen uitvoering, beleid en politiek nodig is met oog voor uitvoerbaarheid. Voorts wijst de Inspectie op versterking van het functioneren van de sturingsdriehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer door ruimte te krijgen om hun rol daadwerkelijk te vervullen.¹⁰⁷ Ten slotte wijst de Inspectie het belang van open communicatie over de gemaakte dilemma's en keuzes.

¹⁰² Bok, J., Bron, K., Dekkers, M. & Schievels, J. (2022). Leren van de Taskforce Dwangsommen. Toekomstgericht evaluatie. AEF.

¹⁰³ Kamerstukken II 2023/24, 36333, nr. 65.

¹⁰⁴ IND (2023, 10 november). Bijna 40.000 aanvragen en nareizigers, wachttijd loopt op. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/nieuws/bijna-40.000-aanvragen-en-nareizigers-wachttijd-loopt-op>.

¹⁰⁵ Brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 14 december 2021 inzake de monitor taskforce IND.

¹⁰⁶ Verwijzend naar Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

¹⁰⁷ Eigenaar: de secretaris-generaal Justitie en Veiligheid; Opdrachtgever: directeur-generaal Migratie; Opdrachtnemer: IND.

Tevens is in 2023 een evaluatie uitgevoerd naar specifieke procesaanpassingen die in 2021 zijn ingevoerd om de effectiviteit en flexibiliteit van het asielsysteem te vergroten.¹⁰⁸ Het gaat om samenvoeging aanmeldgehoor en het eerste gehoor, formaliseren van het aanmeldgehoor en het uitvragen van het asielmotief in het aanmeldgehoor en de mogelijkheid om de algemene asielprocedure op voorhand te verlengen met drie dagen (AA+). De onderzoekers schrijven dat, hoewel de aanpassingen in het proces voor een deel een efficiencyslag betekenen, er door de medewerkers geen capaciteitswinst ervaren wordt vanwege de aanhoudende hoge werkdruk.

De IND heeft onderzoek gedaan naar ervaren complexiteit bij het nemen van een asielbesluit, waarbij bedoeld wordt op inhoudelijke complexiteit en de tijd die een asielbesluit met zich brengt.¹⁰⁹ In het onderzoek komt naar voren dat het nemen van een asielbesluit voor de uitvoering complexer is geworden. Voor de toegenomen complexiteit worden in het onderzoek verschillende oorzaken achterhaald. Wet- en regelgeving is complexer geworden door de wisselwerking tussen EU- en Nederlandse regelgeving en daaruit volgende jurisprudentie, beleidswijzigingen en interne instructies. Er moeten ook meer stappen gezet worden om tot een asielbesluit te komen, er worden hogere eisen aan de motivering van afwijzende besluiten gesteld, er zijn uitgebreidere instructies en de hoeveelheid informatie is toegenomen. Ook externe invloeden uit maatschappij, politiek en media dragen bij aan ervaren complexiteit. Dit leidt tot wat 'risicoregelreflex'¹¹⁰ genoemd wordt en vergroot de druk op het beleidsvormingsproces waardoor minder aandacht is voor de uitvoerbaarheid. Een toename in het aandeel aanvragers met persoonlijke asielmotieven lijkt ook de complexiteit van het de aanvragen te vergroten.

Belangrijke conclusie is ook dat complexiteit op punten onvermijdelijk is en kan leiden tot zorgvuldigere asielbesluiten. Waar complexiteit niet te verminderen is, moet dat onderkend worden en een realistisch beeld geschetst worden zodat door alle betrokkenen beter kan worden omgegaan met de complexiteit. Het zou volgens de onderzoekers helpen als er minder externe invloed (van opdrachtgever, eigenaar en politiek) op de uitvoering uitgeoefend wordt. Daarnaast zou het goed zijn in te zetten op verbetering van de uitvoerbaarheid van de Dublinverordening en Terugkeerrichtlijn. Knelpunten hierbij komen voort uit het Unierecht en verbeteringen moeten dan ook op EU-niveau gezocht worden, bijvoorbeeld bij de European Agency for Asylum of bij de inzet van onderhandelingen in EU-verband. In de asielprocedure zou nog meer gedifferentieerd kunnen worden in specialismen als asielmotief en nationaliteit. Met betrekking tot personeel wordt geadviseerd in te zetten op consistentie in het personeelsbestand en in te zetten op professionalisering om zo beter om te kunnen gaan met de complexe realiteit van de uitvoering. Ook worden er voorstellen gedaan om de processen te optimaliseren (goed functionerend

¹⁰⁸ IND (2023). Evaluatie wijzigingen asielprocedure.

¹⁰⁹ IND (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven.

¹¹⁰ De gedachte achter de risicoregelreflex is dat bestuurders na incidenten nieuwe regels doorvoeren om daarmee risico's te vermijden.

registratiesysteem, centrale informatievoorziening en het verlichten van administratieve lasten).

Zoals uit het voorgaande blijkt, is een beslissing op een asielaanvraag in de loop der jaren steeds meer inzet en tijd gaan kosten. Ondanks de vele verbetermaatregelen die in de uitvoering genomen zijn, is het niet gelukt de doorlooptijden te verkorten. De aanhoudende werkdruk maakt het lastig om maatregelen ook daadwerkelijk door te voeren.¹¹¹ Tevens is te zien dat voortdurende beleidsaanpassingen, bijvoorbeeld naar aanleiding van jurisprudentie en politieke invloed, ten koste gaan van de uitvoerbaarheid.

Ondanks de vele maatregelen is het aantal niet behandelde aanvragen blijven stijgen en ligt inmiddels op 44.000.¹¹² De vraag rijst wat nodig is om de dit aantal terug te dringen én de asielprocedure efficiënt te houden. In verschillende onderzoeken komt naar voren dat de uitvoering de ruimte en capaciteit moet krijgen om de taken uit te voeren. Dat zit dan in stabiele, meerjarige financiering van de uitvoering, maar ook in de noodzaak altijd de uitvoerbaarheid van beleidswijzigingen te toetsen. Waarbij in elk geval sprake moet zijn van grote terughoudendheid met wijzigingen van regelgeving en beleid.¹¹³

In de Voorjaarsnota 2023 is aangekondigd dat het COA de komende jaren stabiel gefinancierd zal worden voor een vaste basiscapaciteit. Enkel stabiele financiering is volgens de Inspectie echter niet voldoende effectief om de aanzienlijke schommelingen in de aanvragen aan te kunnen.¹¹⁴ Zo heeft de Rijksbegrotingssystematiek invloed op de financiering van de uitvoeringsorganisaties. Door deze systematiek lopen de prognoses die voor de bekostiging van IND (en COA) worden gebruikt namelijk een jaar achter. Eventueel aanvullend budget om dat te corrigeren kan niet meteen in aanpassingen in de bedrijfsvoering -zoals verhoging van het aantal asielbeslissingen- omgezet worden. Samen met de moeilijke voorspelbaarheid van het aantal asielaanvragen leidt dit tot een risico van een te lage financiering van de uitvoering. De Inspectie verwijst naar de Rekenkamer die concludeert dat uitvoeringsproblemen bij de IND beperkt zouden kunnen worden wanneer er realistischer geraamd, begroot en toegekend wordt volgens het agentschapsmodel.¹¹⁵ De Inspectie vraagt daarnaast aandacht voor het consistent toepassen van uitvoeringstoetsen. Daarbij is van belang dat tijdig om uitvoeringstoetsen wordt verzocht en uitkomsten worden betrokken bij de vormgeving van het beleid. Er ligt hier een rol voor de eigenaar in de sturingsdriehoek dat het proces van de uitvoeringstoets goed verloopt en letten op continuïteit van de uitvoering. Wanneer de politiek wordt ingelicht over de

¹¹¹ Huitink, B., Van Alphen, J., Khandwalla, T. & Pluut, F. (2020). Onderzoek doorlooptijden IND. Spoor 4, algemene en verlengde asielprocedure. Significant Public.

¹¹² Exclusief nareizigers. Zie: IND (2023). Tabel november 2023. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/documenten/12-2023/tabel-november-nl.pdf>

¹¹³ Inspectie Justitie en Veiligheid (2022). Tijd voor kwaliteit. Een onderzoek naar de algemene asielprocedure.; Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

¹¹⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid (2023, 20 juni). Brief Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie.

¹¹⁵ Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het Jaarverslag 2022.

effecten van beleidskeuzes is het ook aan de politiek om de uitvoering niet op te dringen met onuitvoerbare compromissen. Zie verder ook Hoofdstuk 6.3.

4.7 Pardonregeling

Als oplossing voor de achterstanden in de asielprocedure wordt uit humanitair oogpunt wel gepleit voor een pardonregeling. Van belang is om na te gaan of een (generieke) pardonregeling een oplossing biedt voor het wegwerken van achterstanden en capaciteitswinst oplevert. De evaluatie van de pardonregeling van 2007, die als doel had om achterstanden in de afhandeling van asielaanvragen weg te werken, kan daarbij behulpzaam zijn.¹¹⁶ De conclusie van de evaluatie was dat inderdaad een aanzienlijk deel van de aanvragen verwerkt was. Hier was echter ook een behoorlijke inzet van de uitvoering voor nodig. De uitvoering van de pardonregeling was een complex proces met betrokkenheid van vele partijen die nauw moesten samenwerken. En ook na uitvoering van een pardonregeling moet men er rekening mee houden dat er migranten buiten de pardonregeling vallen en er een groep blijft bestaan die uitgeprocedeerd zijn en in Nederland verblijven. Daarnaast ziet een pardonregeling niet alleen op het verstrekken van verblijfsrecht, maar ook op beleid rondom huisvesting, arbeidstoeleiding en inburgering.

Ook moet rekening worden gehouden met de uitstraling van een generiek pardon. Het is te verwachten dat degenen die niet onder de pardonregeling vallen, via procedures zullen proberen af te dwingen ook verblijfsrecht te bemachtigen. Daarbij schept elke pardonregeling de verwachting van een nieuwe pardonregeling waardoor de acceptatie van een afwijzing of de bereidheid om Nederland te verlaten, kan verminderen.

4.8 Discretionaire bevoegdheid

Tot 1 mei 2019 had de staatssecretaris van JenV de bevoegdheid om in schrijvende gevallen een verblijfsvergunning te verlenen, de discretionaire bevoegdheid. Deze is komen te vervallen en daarvoor in de plaats heeft de DG IND de bevoegdheid gekregen om gedurende de eerste aanvraagprocedure een verblijfsvergunning te verlenen op andere gronden dan in het Vreemdelingenbesluit is voorzien. Hoewel de discretionaire bevoegdheid voor alle besluiten in het vreemdelingenrecht geldt, is het door gesprekspartners in dit traject regelmatig genoemd in verband met de asielprocedure.

De reden voor aanpassing van de discretionaire bevoegdheid zoals in de Nota van toelichting genoemd, is dat de asielaanvrager bij de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris tot het allerlaatste moment in de procedure de hoop houdt op een verblijfsvergunning. Dat kan ertoe leiden dat het verblijf wordt gerekt en de kans dat men in een schrijvende situatie terecht komt groter

¹¹⁶ Wijkhuijs, L.J.J., Galloway, A.M., Kromhout, M.H.C., Van der Welle, I.C. & Smit, M. (2011). Pardon? Evaluatie van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet. WODC.

wordt. Naast de wijziging dat de bevoegdheid is overgedragen aan de directeur IND is daarom ook het moment waarop men een beroep kan doen op de discretionaire bevoegdheid aangepast, namelijk alleen tijdens de eerste aanvraag.¹¹⁷

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in het advies over het ontwerp Vreemdelingenbesluit over de nieuwe discretionaire bevoegdheid op, dat niet uitgesloten is dat schrijnende situaties zich ook in een later stadium voordoen. De Afdeling wijst er echter op dat een bestuursorgaan bij het verlenen van een verblijfsvergunning een zekere beoordelingsruimte heeft, waardoor hij rekening kan en moet houden met de omstandigheden van het geval. De Algemene Wet bestuursrecht kent een afwijkingsbevoegdheid van beleidsregels voor het bestuursorgaan, wanneer die regels voor belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Deze afwijkingsbevoegdheid is niet beperkt tot de eerste aanvraag. De Afdeling adviseert dit in de toelichting op te nemen, hetgeen gedaan is.¹¹⁸

De Adviesraad Migratie schreef in haar advies destijds dat niet inzichtelijk is of afschaffing van de discretionaire bevoegdheid eraan zal bijdragen dat het verblijf van de asielaanvrager korter wordt, wat het doel was van de afschaffing. Ook zou er getalsmatig geen aanleiding zijn om de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris af te schaffen.¹¹⁹ Een van de aanbevelingen was daarom om alleen regelgeving te wijzigen als de noodzaak na gedegen onderzoek is komen vast te staan. Voor de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid lag het aantal verleende vergunningen op basis van de discretionaire bevoegdheid rond de 100 vergunningen per jaar.¹²⁰ Tussen mei 2019 en 2022 zijn er jaarlijks minder dan tien verblijfsvergunningen op basis van een schrijnendheidstoets afgegeven.¹²¹

Net zoals voorheen is er onder de toets of sprake is van een schrijnende situatie geen limitatieve lijst van omstandigheden die bij de beoordeling moeten worden betrokken. Wel worden er voorbeelden genoemd: (ernstige) medische problemen (van één of meer gezinsleden), overlijden van een gezinslid in Nederland, gender gerelateerde aspecten of traumatiserende ervaringen die in Nederland hebben plaatsgevonden.¹²² Aspecten die zien op integratie of het opbouwen van banden met Nederland worden niet meer genoemd. Omstandigheden die zijn gerezen tijdens een periode van onrechtmatig verblijf worden beperkt meegewogen. Omdat de discretionaire bevoegdheid alleen in de eerste aanvraag ambtshalve getoetst wordt, is de vraag in welke mate de omstandigheden in genoemde voorbeelden zich kunnen voordoen.¹²³

Ervaringen uit de praktijk brengen naar voren dat er een mogelijkheid moet zijn om van wet- en regelgeving af te wijken bij schrijnende gevallen. Dit 'ventiel'

¹¹⁷ Staatsblad 2019, 143.

¹¹⁸ Staatsblad 2019, 143

¹¹⁹ Adviesraad Migratie (2019). Afschaffing van de algemene discretionaire bevoegdheid.

¹²⁰ 130 verleende vergunningen in 2016, 120 in 2017 en 90 in 2018. Zie de [Rapportages Vreemdelingenketen](#).

¹²¹ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-aff49071-926e-4ec9-9894-29dcbb096a27/pdf>.

¹²² [Vreemdelingencirculaire 2000, paragraaf B11/2.5](#).

¹²³ Ristra-Peeters, M. (2021). Een ongelukkige deal.

wordt nu gemist omdat de discretionaire bevoegdheid alleen in de eerste aanvraagprocedure kan worden ingezet.¹²⁴ Mede omdat schrijnende omstandigheden zich juist voordoen na langer verblijf.¹²⁵ Ondanks dat de discretionaire bevoegdheid alleen in de eerste aanvraag toegepast kan worden, wordt in de praktijk wel gekeken naar oplossingen om in schrijnende gevallen alsnog in verblijf te voorzien. In veel gevallen wordt die oplossing gezocht binnen 8 EVRM, terwijl 8 EVRM daarvoor eigenlijk niet het juiste kader biedt. De verschuiving van het mandaat van de staatssecretaris naar de directeur van de IND heeft ook een ander effect: de discretionaire bevoegdheid is daarmee gedepolitiseerd. In het verleden zijn er regelmatig situaties geweest waarbij (bij dreigende uitzetting) de druk van media en/of politiek opgevoerd werd, waardoor de indruk kan ontstaan dat die omstandigheid tot inwilliging heeft geleid.

In de afgelopen jaren is in het kader van de discretionaire bevoegdheid en schrijnende situaties van migranten regelmatig verwezen naar de Duitse 'Härtefallkommissionen'. Zo heeft de Adviesraad Migratie in haar advies van 2011 al de inrichting van een adviesorgaan naar Duits voorbeeld genoemd.¹²⁶ Minister Leers had de Adviesraad Migratie verzocht te adviseren over mogelijkheden verblijf te bieden aan uitgeprocedeerde migranten op grond van een maatschappelijk belang en de rol die het lokale bestuur daarin zou kunnen hebben. De 'Härtefallkommissionen' waarnaar verwezen wordt, zijn op deelstaatniveau ingericht en de vertegenwoordiging in deze commissies vindt voor een belangrijk deel plaats door het maatschappelijk middenveld. Door de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld kunnen, naast schrijnende aspecten, ook factoren als deelname aan het maatschappelijk leven (in de lokale gemeenschap) en potentiële bijdrage aan de samenleving bij de beoordeling meewegen. De rol van de lokale gemeenschap is ook van belang vanuit de verantwoordelijkheid die het lokale bestuur voelt voor inwonende migranten, de zorgplicht en de openbare orde.¹²⁷ Aansluitend hierop werd onlangs opnieuw gepleit voor het Duitse voorbeeld van 'Härtefallkommissionen'. In dat voorstel brengt een divers samengestelde commissie advies uit in zaken waarin de regelgeving onevenredig harde consequenties heeft voor migranten. Van een dergelijke commissie zouden naast inhoudelijk experts ook maatschappelijke organisaties deel uitmaken.¹²⁸

4.9 Informatievoorziening

De Nederlandse asielprocedure wordt door aanvragers ervaren als een complex en bureaucratisch proces met verschillende stappen en waarbij verschillende overheidsinstanties betrokken zijn, wat kan leiden tot stress onder aanvragers.¹²⁹ Een belangrijk knelpunt is dat zij vaak weinig duidelijkheid

¹²⁴ Regioplan (2022). Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzining.

¹²⁵ Werkgroep met vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en gemeente Utrecht (2023). Naar een commissie menselijke maat en maatschappelijk belang.

¹²⁶ Adviesraad Migratie (2011). Om het maatschappelijk belang. Advies over het betrekken van het lokale bestuur en de lokale gemeenschap bij de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid.

¹²⁷ VluchtelingenWerk Nederland, ASKV/Steunpunt Vluchtelingen & Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (2021). Een humanitair vangnet in schrijnende situaties.

¹²⁸ ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (2023). Naar een Commissie menselijke maat en maatschappelijk belang.

¹²⁹ Syrian Volunteers in the Netherlands (2023). Shadow report.

hebben over de procedure; het is onbekend hoelang de procedure duurt, wat men kan verwachten en wanneer men aan de beurt is.¹³⁰ Ook is niet altijd duidelijk wat hun rechten en verantwoordelijkheden zijn. Het is moeilijk voor aanvragers dat de voortgang van de procedure onduidelijk is. Hoewel er begrip is voor de drukte bij de IND, is het lastig voor aanvragers om te ervaren dat de termijn die inmiddels verlengd is naar vijftien maanden ook niet altijd wordt gehaald. De willekeur die in de procedure wordt ervaren, wordt door aanvragers als ook als onprettig beoordeeld. Wanneer men al lang wacht op een eerste gesprek met de IND, is het lastig om te zien dat anderen die later in Nederland zijn gearriveerd eerder aan de beurt zijn. Dit roept gevoelens van willekeur, onzekerheid en onrechtvaardigheid op, wat zijn weerslag heeft op de mentale gezondheid van mensen.

Professionals geven aan dat duidelijkheid niet alleen van belang is voor degenen wiens aanvraag kansrijk is op inwilliging en die graag willen starten met hun leven in Nederland. Ook wanneer de kans groot is dat iemand geen verblijfsvergunning krijgt en men terug dient te keren naar het land van herkomst, is het van belang duidelijkheid te hebben omtrent de procedure en al in een vroeg stadium zicht te hebben op hoe het terugkeerproces er uitziet.

Het recht op informatie is vastgelegd in EU-regelgeving en mensen- en kinderrechtenverdragen.¹³¹ Aanvragers hebben recht op informatie over opvangvoorzieningen in een taal die zij begrijpen. Zulke informatie moet niet meteen bij de intake worden gedeeld waardoor men overspoeld wordt met informatie, maar deze informatie moet verstrekt worden wanneer dit relevant is, waarbij een termijn van vijftien dagen wordt gehanteerd.¹³²

Aangegeven wordt dat de informatie die momenteel beschikbaar is over de asielpcedure erg algemeen is en onvoldoende gespecificeerd.¹³³ Niet alleen is er onduidelijkheid over waar men staat in de procedure, ook heeft men weinig zicht op waar men recht op heeft in de procedure en voor welke doeleinden bepaalde informatie wordt verzameld. Zo blijkt dat aanvragers vaak niet weten wat er gebeurt in de asielpcedure, waarom bepaalde gegevensdragers worden uitgelezen, waarom sociale-media-kanalen worden bekeken en in hoeverre men al dan niet verplicht is medewerking hieraan te verlenen.

Het ervaren gebrek aan informatie leidt ertoe dat mensen veel informatie tot zich nemen via andere mensen die ook in de procedure zitten. Omdat niet alle situaties overeenkomen en niet iedereen de juiste informatie bezit, leidt dit niet zelden tot misinformatie over de procedure. Er is onder aanvragers dus veel behoefte aan duidelijke en context-specifieke informatie over de procedures. Bij het verstrekken van zulke informatie is het van belang dat deze informatie op de juiste manier wordt gedeeld. Dit betreft niet alleen de verstrekking van informatie in een taal die begrijpelijk is, maar ook op een manier die aansluit bij

¹³⁰ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy; Kinderombudsman en Nationale ombudsman (2023). De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief.

¹³¹ Zie artikel 19 van de Procedurerichtlijn; de aanvrager moet worden voorzien van kosteloze juridische en procedurele informatie.

¹³² Kinderombudsman en Nationale ombudsman (2023). De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechtelijk perspectief.

¹³³ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.

de achtergrond van nieuwkomers. Opgemerkt wordt dat niet altijd rekening wordt gehouden met de verschillende culturele normen onder nieuwkomers.¹³⁴ Bewustzijn hiervan en sensitief inspelen op dergelijke verschillen is van belang bij het goed overbrengen van informatie. Structurele inzet van de kennis bij ervaringsdeskundigen kan helpen om informatie op een goede manier te verstrekken.

4.10 Zelfredzaamheid in de procedure

Ervaringen uit de praktijk wijzen erop dat aanvragers in de huidige asielprocedure in zijn algemeenheid worden benaderd als behoeftig en niet-zelfredzaam. Dit geldt voor zowel de manier waarop men gedurende deze periode wordt opgevangen als voor praktische zaken omtrent het doorlopen van de procedure. Veel stappen die in de asielprocedure moeten worden genomen gebeuren in afhankelijkheid van anderen. Er is weinig ruimte om te kijken naar wat een aanvrager mogelijk wel zelf kan doen in de procedure, waarin deze meer zelfredzaam is en waar juist behoefte is aan ondersteuning. Aanvragers worden in een passieve en afhankelijke rol gedwongen. Dit leidt ertoe dat men geen gevoel van grip heeft op hetgeen er gebeurt gedurende de procedure.¹³⁵

Professionals wijzen op de mogelijkheid tot meer autonomie in de asielprocedure, en meer mogelijkheden voor aanvragers met een grotere mate van zelfredzaamheid om meer eigen regie te voeren op de eigen procedure. Verschillende opties hiertoe worden geopperd, zoals het zelfstandig verschaffen van gegevens via digitale kanalen, een aanmeldapplicatie waarin de aanvrager al de benodigde gegevens kan invullen, of het zelfstandig maken van een afspraak voor een gehoor. Indien het systeem op een dergelijke manier wordt ingericht dat de aanvrager ziet wat nodig is om tot de volgende stap te komen en waar in de asielprocedure de aanvrager zich bevindt, kan tevens het zicht van de aanvrager op het proces worden vergoot.

In tegenstelling tot de reguliere asielprocedure, wordt er in de machtiging-voorlopig-verblijf (mvv)-procedure nareis op dit moment al enige mate van zelfredzaamheid verwacht van de aanvrager bij het indienen van een aanvraag. Hierbij dient de aanvrager een formulier in te vullen voor en documenten aan te leveren van de nareizigers.¹³⁶ Men blijkt tijdens dit proces, echter, tegen verschillende zaken aan te lopen.¹³⁷ Hoewel de aanvrager ondersteund wordt door deskundigen van VluchtelingenWerk Nederland en Nidos, wordt het aanvraagproces, in het Nederlands en met korte termijnen, vaak als lastig ervaren – zeker voor iemand die net een status heeft gekregen. Ook wordt de begrijpelijkheid en leesbaarheid van de correspondentie tussen de IND en de aanvrager ervaren als een knelpunt. Hoewel deze knelpunten niet een op een te vertalen zijn van de mvv-procedure naar de reguliere asielprocedure, kunnen inzichten uit de mvv-procedure inzicht geven in zaken waarmee rekening dient

¹³⁴ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.

¹³⁵ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.

¹³⁶ IND (2023). Nareizigers. Geraadpleegd op 6 december 2023 via

<https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/asiel/nareizigers#aanvraagformulieren-en-documenten>.

¹³⁷ IND (2022). Knelpuntenanalyse nareis.

te worden gehouden wanneer men wil toewerken naar een grotere mate van zelfstandigheid in de asielprocedure.

Bij de zelfredzaamheid die verwacht wordt, moet wel rekening gehouden worden met het doenvermogen van de aanvrager.¹³⁸ Doenvermogen wordt door de WRR beschreven als het vermogen om in actie te komen en vol te houden, ook bij tegenslagen. Het gaat hier niet zo zeer om cognitieve vermogens als intelligentie en vaardigheden. Uit de wetenschap is bekend dat niet-cognitieve vermogens (zoals in actie komen en volhouden) onder druk komen te staan bij te veel stress. Wanneer overheidsorganisaties handelingen van burgers verwacht, vraagt dat doenvermogen, dat tekort kan schieten bij mensen die met bepaalde levensgebeurtenissen zoals migratie te maken hebben. Niet omdat zij niet willen. De overheid moet daarom rekening houden met wat zij aan handelingen vraagt.¹³⁹ Zeker in het geval van kwetsbare groepen is het van belang om hier rekening mee te houden bij eventuele uitbreiding of vergroting van de autonomie van de aanvrager.

Ook wordt door verschillende betrokkenen opgemerkt dat het vergroten van de zelfredzaamheid van aanvragers gepaard dient te gaan met een betere informatievoorziening en een goede begeleiding van dit proces. Tevens wordt onderstreept dat vergroting van de autonomie in de procedure geen negatieve gevolgen mag hebben voor de rechtsbescherming van de aanvrager.

¹³⁸ WRR (2019). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

¹³⁹ Bij beleid- en regelgevingstrajecten moet onderzoek gedaan worden naar doenvermogeneffecten. Zie: Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (n.d.). Doenvermogen. Geraadpleegd op 22 januari 2024 via <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/doenvermogen#Hoe>.

5 Opvang

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opvang die wordt geboden aan mensen die asielaanvragen in Nederland. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) biedt onderdak aan mensen wanneer zij in Nederland arriveren en asiel aanvragen.¹⁴⁰ Het hoofdstuk begint met een omschrijving van het Nederlandse opvanglandschap, waarbij wordt ingegaan op de leefomstandigheden op verschillende opvanglocaties. Daarna wordt de zogenoemde hospitalisering van bewoners besproken en manieren waarop men kan participeren. Ook de inrichting van opvanglocaties en versoberde opvang komt aan de orde, evenals de verhuizingen waarmee bewoners te maken hebben en persoonsgerichte plaatsing als oplossing hiervoor. Tevens wordt ingegaan op de bestuurlijke kant van het opvangvraagstuk; verantwoordelijkheden binnen het opvangdomein en de spreiding van opvang worden besproken. Ook wordt het draagvlak en de lokale inbedding besproken. Als laatste wordt het vertrek uit de opvang en de huisvesting van statushouders in gemeenten aangestipt.

5.2 Het Nederlandse opvanglandschap

Gedurende de gehele asielprocedure heeft men recht op opvang: veilige huisvesting, noodzakelijke middelen en begeleiding als voorbereiding op een toekomst in Nederland of het land van herkomst.¹⁴¹ Mensen die asiel aanvragen in Nederland worden opgevangen op verschillende type opvanglocaties (zie Kader 5.1). Wanneer iemands aanvraag wordt ingewilligd, wordt diegene opvang aangeboden totdat een huis in een gemeente wordt toegewezen. Als een asielaanvraag wordt afgewezen, mag men nog een korte periode in een azc blijven wonen om het vertrek voor te bereiden. Wanneer een asielzoeker na afwijzing in beroep gaat, behoudt deze gedurende de rechterlijke procedure recht op opvang.

Momenteel is het Nederlandse systeem niet in staat om bij een stijgende behoefte tijdig voldoende opvangplekken te kunnen realiseren (achterliggende oorzaken omtrent stabiliteit in het stelsel en financiering worden besproken in hoofdstuk 6).¹⁴² Om toch te voorzien in genoeg opvangplekken heeft het COA naast reguliere opvanglocaties ook noodopvanglocaties in gebruik.¹⁴³ Dit zijn

¹⁴⁰ COA (n.d.). Opvang in verschillende soorten asielzoekerscentra. Geraadpleegd op 5 december 2023 via <https://www.coa.nl/nl/opvang-verschillende-soorten-asielzoekerscentra>.

¹⁴¹ Geciteerd van www.coa.nl.

¹⁴² Adviesraad Migratie (2017). Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders.; College voor de Rechten van de Mens (2023, 19 juli). Menswaardige asielopvang blijft plicht, ook na val kabinet. Geraadpleegd via <https://www.mensenrechten.nl/actueel/nieuws/2023/07/19/menswaardige-asielopvang-blijft-plicht-ook-na-val-kabinet>.

¹⁴³ COA (n.d.). Noodopvang en tijdelijke gemeentelijke opvang. Geraadpleegd op 5 december 2023 via <https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang>.

Kader 5.1: Opvangmodaliteiten

Er zijn verschillende type opvanglocaties van het COA waar mensen, die in Nederland asiel aanvragen, verblijven.¹⁴⁴ Hoewel de huidige situatie in de praktijk afwijkt, ziet de situatie op papier er als volgt uit: Wanneer men asiel aanvraagt, meldt men zich bij een aanmeldcentrum. De eerste opvang wordt geboden op een centrale ontvangstlocatie (col). Wanneer men verder de procedure in gaat, verhuist men van de centrale ontvangstlocatie naar een proces opvanglocatie (pol). Aanvragers in de Algemene Asielprocedure (AA) verblijven daar voor de rust- en voorbereidingstermijn en vervolgens in afwachting van een besluit. Wanneer de aanvraag wordt ingewilligd, verhuist men naar een asielzoekerscentrum (azc), waar men verblijft totdat men een woning krijgt toegewezen in een gemeente. Aanvragers in de Verlengde Asielprocedure (VA) kunnen al eerder van de proces opvanglocatie naar een asielzoekerscentrum verhuizen, waar ze in afwachting van een besluit verblijven. Wanneer een aanvraag wordt afgewezen kan iemand nog verblijf krijgen op een vrijheidsbeperkende locatie of een gezinslocatie. Voor amv's wordt speciale opvang en begeleiding georganiseerd door COA of door voogdijinstelling Nidos. Daarnaast zijn er nog speciale opvanglocaties voor mensen die niet zelfstandig in een azc kunnen wonen, bijvoorbeeld vanwege psychische problemen, het veroorzaken van overlast, of omdat zij bescherming nodig hebben vanwege mensenhandel. Zij kunnen verblijven op een intensief begeleidende opvang of een handhaving- en toezichtlocatie. Ook kan men worden doorverwezen naar het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht.

bijvoorbeeld evenementenhallen, recreatiewoningen, leegstaande kantoren of schepen. Daarnaast maakt het COA ook gebruik van tijdelijke gemeentelijke opvang (tgo), voorheen crisisnoodopvang genoemd.¹⁴⁵ Deze tijdelijke gemeentelijke opvang betreft net als noodopvang tijdelijke opvang, maar deze locaties zijn in het beheer van gemeenten zelf, eventueel in samenwerking met derde partijen. Het COA vervult een ondersteunende rol.

Begin 2024 verbleef ongeveer de helft van de bewoners op een noodopvang- of tgo-locatie (zie tabel 5.1). De bedoeling was om noodopvang en tgo enkel in te zetten voor de opvang van mensen die nog moeten starten met de asielprocedure. Hoewel zulke locaties bedoeld zijn voor kort verblijf – in het geval van tgo een verblijf van maximaal een week met een eventuele verlenging van twee keer 24 uur –, verblijven veel bewoners voor langere periode dergelijke locaties.¹⁴⁶ Doordat er al langere tijd een groot tekort is aan opvangplekken worden ook mensen die in de procedure zitten of de procedure al

¹⁴⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). De staat van migratie 2023.

¹⁴⁵ Sinds juli 2023 is tijdelijke gemeentelijke opvang de officiële aanduiding voor opvanglocaties die voorheen werden gebruikt als crisisnoodopvang. Deze verandering in naam komt voort uit de overdracht van de coördinatie, die eerst bij de veiligheidsregio's lag, aan het COA. Hoewel de coördinerende functie niet meer belegd is bij de veiligheidsregio's maar bij het COA, is net als bij de crisisnoodopvang het beheer van de tijdelijke gemeentelijke opvang nog steeds in handen van de gemeenten.

Informatie opgehaald omtrent deze opvangvorm in de eerste fase van dit traject en rapporten over deze opvangvorm verwijzen voornamelijk naar crisisnoodopvang. Aangezien buiten deze overheveling van coördinerende taken weinig is veranderd op deze locaties, wordt opgehaalde informatie omtrent crisisnoodopvanglocaties in dit rapport gebruikt om de situatie en leefomstandigheden op tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties te beschrijven.

¹⁴⁶ Rijksoverheid (2020). Handreiking crisisnoodopvang.

hebben doorlopen opgevangen op dergelijke locaties. De lange wachttijden in de behandeling van de asielprocedure vergroten de bovengenoemde situatie.

Tabel 5.1: Aantal bewoners per opvangvorm

Opvangvorm	Bezetting
Reguliere opvang	32.910
Noodopvang	25.470
Tijdelijke gemeentelijke opvang	4.850
Totale bezetting COA	63.230

Bron: COA, 2024 (peildatum 10 januari 2024).

Waar de reguliere locaties dienen te voldoen aan de kwaliteits- en voorzieningenstandaarden van het COA, is dit niet het geval voor de noodopvang en tgo.¹⁴⁷ Bewoners hebben niet zelden te maken met een gebrek aan privacy en rust, gevoelens van onveiligheid, ontoereikende hygiëne en sanitaire voorzieningen en onvoldoende toegang tot gezondheidszorg en onderwijs.¹⁴⁸ Het komt regelmatig voor dat niet kan worden voorzien in de behoefte van kwetsbare mensen, zoals ernstig of chronisch zieken. Ook wordt kritiek geuit op de veiligheid op opvanglocaties voor specifieke groepen zoals LHBTQ+-personen en vrouwen, en het ontbreken van gendersensitieve opvangprocedures.

De leefomstandigheden zijn niet altijd aangepast aan de belangen en de veiligheid van kinderen.¹⁴⁹ Op noodopvang- en tgo-locaties is de toegang tot onderwijs beperkt, ondanks dat kinderen extra bescherming genieten op basis van het Kinderrechtenverdrag. Zowel ouders als andere betrokkenen maken zich zorgen over het welzijn van kinderen, omdat ze zien dat kinderen versommen, weinig eten en gewicht verliezen door een gebrek aan perspectief, activiteiten, veilige speelruimtes en gezonde voeding. Hoewel noodopvang en tgo op dit moment nog noodzakelijk zijn om iedereen onderdak te bieden, wordt de noodzaak om zo snel mogelijk reguliere opvang uit te breiden en daarmee noodopvang en tgo te beëindigen onderstreept.

Reguliere opvanglocaties voldoen in principe aan de kwaliteits- en voorzieningenstandaarden van het COA. Toch worden er ook kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van de opvang in z'n algemeenheid, wat zowel reguliere opvang als noodopvang en tgo betreft. Veel betrokkenen en belanghebbenden die we hebben gesproken in het kader van dit traject geven

¹⁴⁷ COA (n.d.). Capaciteit en bezetting. Geraadpleegd op 5 december 2023 via <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

¹⁴⁸ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2023). Ondanks moeilijke omstandigheden is verminderen van urgente risico's in crisisnoodopvang nodig.; VluchtelingenWerk Nederland (2023). Gevlucht en vergeten?

¹⁴⁹ Zie: Werkgroep Kind in azc (2022). Uitgangspunten kindvriendelijke en veilige asielopvang.

aan zich zorgen te maken over de gezondheid en het welzijn van bewoners, zeker gezien de lange periode die men doorbrengt op opvanglocaties. Ook verblijven momenteel groepen op COA-locaties die speciale zorg nodig hebben vanwege verslaving of psychische problemen, maar deze niet krijgen.¹⁵⁰ Het uitblijven van de juiste zorg kan leiden tot overlast en het belasten van COA-medewerkers met deze zorg.

Recentelijk heeft de rechter geoordeeld dat de opvangomstandigheden moeten worden verbeterd en dienen te voldoen aan de minimumnormen van de Opvangrichtlijn en andere toepasselijke Unie- en internationaalrechtelijke normen.¹⁵¹ Door verschillende belanghebbenden en betrokkenen wordt gepleit voor een integrale benadering van opvang, waarbij opvang wordt beschouwd als een welzijnsvraagstuk.

5.3 Hospitalisering

In 2013 publiceerde de Adviesraad Migratie het rapport 'Verloren tijd', waarin de hospitalisering van mensen in de asielopvang wordt aangekaart. De Adviesraad Migratie omschrijft hospitalisering als volgt: "Het gevolg van een langdurig verblijf in de opvang en de daarmee gepaard gaande verveling is dat vreemdelingen steeds passiever worden. De neiging om zelf initiatief te nemen verdwijnt er min of meer vanzelf. Bewoners trekken zich terug, leiden een steeds geïsoleerder bestaan en beschouwen hun situatie na verloop van tijd als uitzichtloos. Ze ervaren hun verblijf in de opvang als verloren tijd en zijn op een gegeven moment niet langer in staat na te denken over mogelijkheden om verandering in hun situatie te brengen. Sommigen van hen raken volledig gehospitaliseerd. Zowel de mensen die in de opvang werken als de bewoners zien naast het lange wachten en de daarmee samenhangende voortdurende verblijfsonzekerheid het nietsdoen als belangrijkste oorzaak of versterkende factor voor de constante stress die wordt ervaren".¹⁵²

Hoewel er in de afgelopen jaren een en ander is veranderd, geven veel professionals aan dat hospitalisering nog steeds een groot probleem is. Dit wordt bevestigd door bewoners zelf, die aangeven moeite te hebben met het tijdsbestek dat de asielprocedure inneemt en men op opvanglocaties doorbrengt.¹⁵³ In sommige gevallen duurt dit jaren. Al die tijd wacht men in onzekerheid, staat het leven op pauze en verliezen mensen hun gedrevenheid.

Passiviteit, het verlies van zelfstandigheid en een slechte mentale gezondheid heeft niet alleen gevolgen voor personen zelf, maar brengt ook maatschappelijke kosten met zich mee.¹⁵⁴ Na eventuele statusverlening begint men met het opbouwen van een leven in Nederland. Activering van iemands potentieel kan zorgen voor een hogere mate van participatie in de Nederlandse

¹⁵⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (geplande publicatiedatum februari 2024). Verkenning preventieve maatregelen aanpak overlastgevende asielzoekers.

¹⁵¹ Gerechtshof Den Haag (2022, 20 december). ECLI:NL:GHDHA:2022:2429

¹⁵² Adviesraad Migratie (2013). Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen. P. 9.

¹⁵³ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.

¹⁵⁴ Adviesraad Migratie (2013). Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen.

samenleving.¹⁵⁵ Deactivering en passiviteit bemoeilijken dit proces, wat kan leiden tot een hogere mate van afhankelijkheid van de Nederlandse staat.¹⁵⁶ Dit kan zich vertalen in een hogere afhankelijkheid van sociale uitkeringen. Zo laten recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek bijvoorbeeld zien dat bijstandsafhankelijkheid relatief hoog is onder vluchtelingen.¹⁵⁷ Ook wanneer er geen status wordt verleend, kan hospitalisering negatieve effecten hebben. Zo blijkt passiviteit de terugkeerbereidheid te kunnen belemmeren.¹⁵⁸

5.4 Participatie

Om hospitalisering te voorkomen en meer in te zetten op activering kan er tijdens de procedure en op opvanglocaties gestuurd worden op participatie. Veel betrokkenen en belanghebbenden onderstrepen het belang van participatie en pleiten voor uitgebreidere participatiemogelijkheden voor degenen die nog in de procedure zitten, al dan niet voor degenen wiens aanvraag kansrijk is op inwilliging of voor elk individu. Participatie kent verschillende facetten, waaronder het leren van de Nederlandse taal en participatie middels vrijwilligers- of betaald werk.

Onderzoek onder Syrische statushouders laat zien dat het leren van de taal voor veel nieuwkomers bovenaan de lijst met prioriteiten staat.¹⁵⁹ Door de taal te leren kan men 'Nederlanders ontmoeten' en Nederland beter leren te begrijpen. Ook wordt taal als een belangrijk middel gezien om ambities op het gebied van werk te vervullen. Normaal gesproken krijgt degene wiens aanvraag kansrijk is op inwilliging taallessen aangeboden.¹⁶⁰ In de huidige situatie is de toegang tot taallessen echter beperkt, zeker voor personen wiens aanvraag nog in behandeling is.¹⁶¹ Ook ervaren belanghebbenden en betrokkenen dat de financiering van taallessen ontoereikend is, aangezien deze niet gebaseerd is op het precieze aantal personen dat toegang nodig heeft tot zulke lessen. Daarnaast is er een tekort aan NT2-docenten. Deze factoren bemoeilijken de toegang tot goede taalverwerving.

Ook zijn er mogelijkheden om te participeren door deel te nemen aan activiteiten of via het verrichten van vrijwilligerswerk. Het gaat in dit geval om activiteiten gericht op een eerste kennismaking met de Nederlandse, cultuur, werk en opleiding, het opbouwen van een netwerk en het starten met vrijwilligerswerk. Dit gebeurt op de reguliere COA-locaties en op COA-locaties waar een Meedoenbalie is. Meedoenbalies bieden verschillende activiteiten aan

¹⁵⁵ Damen, R., Dagevos, J. & Huijnk, W. (2021), Refugee reception re-examined: A quantitative study on the impact of the reception period for mental health and host country language proficiency among Syrian refugees in the Netherlands.

¹⁵⁶ Ghorashi, H. (2005). Agents of change or passive victims: The impact of welfare states (the case of the Netherlands) on refugees.

¹⁵⁷ Notenboom, A., Van Houdt, K., Van Timmeren, E. & Herbschelb, M. (2023, 30 oktober). Verschillen in bijstandsafhankelijkheid tussen herkomstgroepen. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/statistische-trends/2023/verschillen-in-bijstandsafhankelijkheid-tussen-herkomstgroepen?onepage=true#:~:text=Het%20absolute%20verschil%20tussen%20de,of%20lager%20dan%20het%20gemiddelde>.

¹⁵⁸ Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2011). Terug of niet? Determinanten van terugkeertenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.

¹⁵⁹ Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A. & Dagevos, J. (2019). Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het sntr-programma en gemeentelijk beleid.; Van Liempt, I. & Staring, R. (2020). Nederland papierland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid.

¹⁶⁰ Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2023). Lessen Nederlands voor asielzoekers. Geraadpleegd op 6 november 2023 via <https://www.coa.nl/nl/lessen-nederlands-voor-asielzoekers>.

¹⁶¹ Syrian Volunteers in the Netherlands (2023). Shadow report.

aan alle bewoners van een azc. Echter zijn zulke faciliteiten niet overal aanwezig, ook niet op alle reguliere locaties. De noodopvang- en tgo-locaties missen in elk geval zulke faciliteiten.¹⁶² Om participatie via activiteiten en vrijwilligerswerk te bevorderen, kan worden gekeken of het aantal Meedoenbalies en andere activiteiten kan worden uitgebreid, zeker op tijdelijke gemeentelijke opvanglocaties.¹⁶³ Ook kan bij deze Meedoenbalies specifiek worden ingezet op groepen wier participatie achterblijft, zoals vrouwen.¹⁶⁴ Extra aandacht voor en informatie over trajecten voor vrouwen kan helpen hun positie in de samenleving op termijn te vergroten.

Veel mensen willen graag betaald werk verrichten. Werk betekent voor hen een mogelijkheid om niet afhankelijk te zijn van een uitkering en is een belangrijke stap naar een zelfstandige positie en een eigen inkomen.¹⁶⁵ Op dit moment mogen mensen die in de asielprocedure zitten onder bepaalde voorwaarden werken in Nederland: dit mag nadat men zes maanden in procedure zit en wanneer de werkgever een tewerkstellingsvergunning bezit. Tot voor kort gold dat personen van wie de aanvraag nog in behandeling is, maximaal 24 weken per jaar mochten werken, maar deze zogenaamde 24-weken-eis is recentelijk afgeschaft aangezien deze in strijd is met de Europese Opvangrichtlijn.¹⁶⁶ Dankzij de afschaffing van deze 24-weken eis kan worden gezorgd voor een effectievere toegang tot de arbeidsmarkt, aangezien het hierdoor voor werkgevers aantrekkelijker is om mensen die nog in hun procedure zitten in dienst te nemen.¹⁶⁷

Ondanks de afschaffing van de 24-weken eis, zijn er nog steeds verschillende andere zaken waar men tegenaan loopt bij het uitoefenen van betaald werk.¹⁶⁸ De verplichting voor werkgevers om een tewerkstellingsvergunning aan te vragen vormt een belemmering vanwege de onbekendheid met de procedures en de wachttijden. Het kan helpen om bekendheid met de tewerkstellingsvergunning te vergroten of de procedure te versimpelen. Tevens is er veel onduidelijkheid over de Regeling Eigen Bijdrage (Reba) – de regeling die stelt dat personen met inkomsten uit arbeid een vergoeding moeten betalen aan het COA voor de kosten van de opvang. De regeling is complex en men heeft weinig zicht op de hoogte van deze betaling en de inning hiervan, wat kan leiden tot financiële onzekerheid en in sommige gevallen zelfs schulden bij de werknemer. Ook worden er problemen omtrent (verlopen) identiteitsdocumenten en het verkrijgen van een BSN-nummer geconstateerd. Daarnaast is het van belang dat zowel de werkgever als de potentiële werknemer begeleiding kan krijgen om tot succesvolle arbeidsdeelname te komen. Waar statushouders hulp krijgen bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt, is er op dit moment geen partij die de taak heeft om potentiële

¹⁶² VluchtelingenWerk Nederland (2023). Gevlucht en vergeten? Leefomstandigheden in de (crisis)noodopvang voor asielzoekers

¹⁶³ Centraal Orgaan opvang asielzoekers (n.d.). Meedoen: samen aan de slag. Geraadpleegd op 6 november 2023 via <https://www.coa.nl/nl/meedoen>.

¹⁶⁴ Van der Zwan, R. & Van Tubergen, F. (2022). Syrische vrouwen in Nederland ervaren barrière op de arbeidsmarkt. Zie ook: Kamerstukken II 2022/23, 32824, nr. 391.

¹⁶⁵ Van Liempt, I. & Staring, R. (2020). Nederland papierenland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid. Sociaal en Cultureel Planbureau

¹⁶⁶ Raad van State (2023, 29 november). Asielzoeker mag meer dan 24 weken per jaar werken. Geraadpleegd via <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/november/24-weken-eis-is-onverbindend/>.

¹⁶⁷ Van den Braak, G. Lazëri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Regioplan.

¹⁶⁸ Van den Braak, G. Lazëri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Regioplan.

arbeidsmarktdeelnemers die nog in de asielpcedure zitten naar werk te begeleiden.

Door betrokkenen en belanghebbenden wordt opgemerkt dat het van belang is om niet enkel de focus te leggen op arbeidsdeelname, maar ook op bredere ontwikkeling zoals het leren van de Nederlandse taal of bijscholing, waardoor men bepaalde vaardigheden gemakkelijker kan inzetten in de Nederlandse context. Het inzetten op duale trajecten, waarbij taal- en beroepstraining wordt gecombineerd met werkervaring, kan mensen de gelegenheid bieden om zich op meerdere vlakken te ontwikkelen.¹⁶⁹ Via deze weg kunnen er meer mogelijkheden worden gecreëerd om met een 'niet-passende' opleiding toch te kunnen instromen bij een aansluitende opleiding, stage, werkervaringsplek of baan.

Verschillende lessen met betrekking tot de relatie tussen regelgeving en participatie kunnen worden getrokken uit de komst van Oekraïners naar Nederland als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Doordat vluchtelingen uit Oekraïne onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming vallen, hebben zij geen werkvergunning nodig om te mogen werken.¹⁷⁰ Dit maakt de route naar de arbeidsmarkt korter.¹⁷¹ Eerste cijfers laten zien dat dit mede leidt tot een relatief hogere arbeidsdeelname onder Oekraïense ontheemden in vergelijking met andere asielmigranten.¹⁷²

Participatie, en specifiek arbeidsdeelname, kan niet alleen positieve effecten hebben op de positieverwerving, hun taalvaardigheid, gezondheid en sociale integratie.¹⁷³ Arbeidsdeelname tijdens de procedure kan tevens op de lange termijn de economie positief beïnvloeden en daarmee ook het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor de komst van vluchtelingen. De Sociaal Economische Raad (SER) rapporteert hierover: "Alleen wanneer vergunninghouders een gunstig integratiepatroon laten zien en zich een plaatsje op de arbeidsmarkt weten te bemachtigen, zullen zij een positieve bijdrage leveren aan de nationale economieën van West-Europa. Wel wordt aangegeven dat op de korte termijn de kosten voor de opvang zullen overheersen, terwijl op langere termijn de economische voordelen van de komst van deze migranten zullen prevaleren. Dit alles op voorwaarde van een gunstige arbeidsmarktintegratie."¹⁷⁴

Toch worden er ook door sommigen kanttekeningen geplaatst bij het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt voor degenen die nog niet in het bezit zijn van een (tijdelijke) verblijfsstatus. Bij het uitbreiden van mogelijkheden tot betaald werk wordt gevreesd voor een zogenaamde 'aanzuigende werking', waarmee bedoeld wordt op het aantrekken van grote

¹⁶⁹ Van Liempt, I. & Staring, R. (2020). Nederland papierenland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid. Zie ook: Syrian Volunteers in the Netherlands (2023). Shadow report.

¹⁷⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2023). Opnieuw meer Oekraïense vluchtelingen in loondienst.

¹⁷¹ Van den Braak, G. Lazèri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.

¹⁷² BNR (2022, 22 augustus). Ruim 40 procent Oekraïense vluchtelingen heeft werk gevonden. Geraadpleegd via <https://www.bnr.nl/nieuws/arbeidsmarkt/10485476/ruim-40-procent-oekrainers-aan-het-werk>.

¹⁷³ Dagevos, J., Schans, D. & Uiters, E. (2021). In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en water er nodig is om dit beleid te verbeteren.

¹⁷⁴ Sociaal-Economische Raad (2016). Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen.

groepen asielmigranten. Onderzoek laat echter zien dat de aantrekkelijkheid van een land slechts voor een klein deel wordt bepaald door het algemene beeld van de Nederlandse economie en mogelijkheden om na de procedure te kunnen werken, terwijl andere factoren zoals veiligheid en familiale of andere sociale relaties een bepalendere rol blijken te spelen bij vestiging in een land van bestemming.¹⁷⁵

Daarnaast wordt gevreesd dat uitgebreide mogelijkheden tot participatie en betaald werk eventuele terugkeer na een negatief besluit bemoeilijken. Gevreesd wordt dat men aanspraak kan doen op een vergunning op reguliere gronden (artikel 8 EVRM). Een dergelijke vergunning wordt enkel onder bijzondere omstandigheden verleend, en uit onderzoek naar de Nederlandse rechtspraak van Regioplan komt naar voren dat er geen uitspraken zijn waarin het enkele feit van het hebben van een baan als een bijzondere omstandigheid wordt gezien op grond waarvan een verblijfsvergunning zou moeten worden verleend.¹⁷⁶ Daarnaast wordt verwacht dat arbeidsdeelname kan leiden tot een sterkere binding met Nederland, wat terugkeer naar het herkomstland onwaarschijnlijker maakt.¹⁷⁷ Ook lijkt worteling in de ontvangende samenleving de acceptatie van een terugkeerbesluit te verminderen.¹⁷⁸ Onderzoek laat, echter, ook zien dat de relatie tussen arbeidsdeelname en terugkeer zeer complex is. Hoewel het niet kunnen vinden van werk of het niet mogen werken kan bijdragen aan een hogere mate van terugkeer, lijkt er geen overtuigend bewijs te zijn dat het daadwerkelijk hebben van betaald werk eventuele terugkeer belemmert.¹⁷⁹ Tegelijkertijd blijkt dat het toekomstperspectief in het land van herkomst beter is wanneer mensen bepaalde kennis en vaardigheden hebben opgedaan tijdens hun verblijf in het land waar zij asiel hebben aangevraagd, wat vervolgens weer kan bijdragen aan een hogere bereidheid tot terugkeer.¹⁸⁰ Een hoge mate van participatie in het land waar asiel wordt aangevraagd blijkt tevens te zorgen voor succesvollere re-integratie in het land van herkomst na terugkeer.¹⁸¹ De terugkeerbereidheid van mensen wiens aanvraag niet is ingewilligd kan dus worden gekarakteriseerd als een complex proces. Wanneer deze complexe relatie tussen arbeidsdeelname en eventuele terugkeer wordt afgezet tegen de voordelen van participatiemogelijkheden voor die groep die uiteindelijk een verblijfsvergunning zal krijgen, rijst de vraag in hoeverre deze angst overheersend zou moeten zijn in beleidskeuzes op dit dossier.

Een andere twijfel omtrent het uitbreiden van arbeidsmogelijkheden betreft het recht op sociale zekerheden. Wanneer arbeidsmarktdeelname wordt verruimd heeft dit consequenties voor de opbouw van zulke sociale zekerheden in Nederland. Wanneer men 26 weken per jaar werkt of meer, heeft men recht op

¹⁷⁵ Kahmann, M., Hamdi, A. & Verstappen, M. (2023). Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers.

¹⁷⁶ Van den Braak, G. Lazéri, M., Schols, H., & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt. Regioplan.

¹⁷⁷ Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2011). Terug of niet? Determinanten van terugkeerintenties en -attitudes onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten.

¹⁷⁸ Brekke, J.P. (2004). While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. Institute for Social Research.

¹⁷⁹ Black, R., Koser, K., Munk, K., Atfield, G., D'Onofrio, L. & Tiemoko, R. (2004). Understanding voluntary return; Koser, K. & Kuschminder, K. (2015). Comparative research on the assisted voluntary return and reintegration of migrants.

¹⁸⁰ Dustmann, C. & Weiss, Y. (2007). Return migration: Theory and Empirical Evidence from the UK.

¹⁸¹ Ruben, R. & Van Houte, M. (2010). What Determines the Embeddedness of Forced-Return Migrants? Rethinking the Role of Pre- and Post-Return Assistance

werkloosheidsuitkering, uitkering bij arbeidsongeschiktheid en uitbetaling van kinderbijslag, ook wanneer men nog in de asielprocedure zit. Hier staat echter tegenover dat deze groep ook een bijdrage zal leveren aan de financiering van sociale zekerheid. We constateren dat er ideeën heersen dat deze opbouw van sociale zekerheidsrechten terugkeer onmogelijk maakt na een negatief besluit. Onderzoek laat zien dat dit niet het geval is: wanneer iemand niet langer rechtmatig in Nederland verblijft, is er geen recht meer op uitbetaling van deze uitkeringen. Deze uitbetaling kan pas worden hervat wanneer er weer sprake is van rechtmatig verblijf in Nederland of wanneer iemand rechtmatig buiten Nederland verblijft en uitkering naar dit land mogelijk is.¹⁸²

5.5 Inrichting opvanglocaties

Gesignaleerd wordt dat bewoners een gebrek aan autonomie ervaren gedurende hun verblijf op opvanglocaties. Vaak zijn er weinig mogelijkheden voor bewoners om regie uit te oefenen op hun tijdelijke leefomgeving en de dagelijkse invulling van hun leven.¹⁸³ Meer ruimte binnen de opvang, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de opvang, wordt door bewoners en andere betrokkenen en belanghebbenden aangeraden. Dit betreft onder andere kunnen bijdragen aan het reilen en zeilen van een locatie, waaronder het koken (zie kader 5.2), en mogelijkheden tot invloed uitoefenen op en het kunnen vormgeven van de eigen leefomgeving.

Kader 5.2: Koken

Hoewel op een vrijwel alle azc's bewoners in principe zelf koken, is dit niet het geval op alle noodopvang en tgo-locaties.¹⁸⁴ Op deze locaties krijgen bewoners op gezette tijden maaltijden verstrekt. De kwaliteit van deze maaltijden wordt als niet toereikend omschreven.¹⁸⁵ Mensen eten soms maandenlang magnetronmaaltijden.¹⁸⁶ Men hecht veel waarde aan het bereiden van eigen gerechten. Het gebrek aan autonomie op het gebied van eten en koken wordt door bewoners als een groot gemis ervaren. Daarnaast heeft het gebrek aan dergelijke mogelijkheden negatieve consequenties voor de gezondheid van kinderen, die vaak weinig eten omdat zij vanuit hun culture achtergrond erg moeten wennen aan de smaak van Nederlandse magnetronmaaltijden. Het toekennen van mogelijkheden tot koken heeft niet alleen positieve effecten op de autonomie van bewoners, maar zorgt ook voor activering en is over het algemeen financieel voordeliger.

Daarnaast wordt er kritiek geuit op fysieke aspecten van verschillende opvanglocaties. Opvanglocaties zijn vaak afgelegen gesitueerd. Deze relatief grote afstand tot lokale gemeenschappen gaat vaak gepaard met verminderde

¹⁸² Van den Braak, G., Lazëri, M., Schols, H. & Slingenberg, L. (2023). Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.

¹⁸³ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy; Rast, M.C., Younes, Y., Smets, P. & Ghorashi, H. (2020). The resilience potential of different refugee reception approaches taken during the 'refugee' crisis in Amsterdam.

¹⁸⁴ Kinderombudsman en Nationale ombudsman (2023). De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechterlijk perspectief.

¹⁸⁵ Expertpool heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers.

¹⁸⁶ VluchtelingenWerk Nederland (2023). Wegkijken en vooruitschuiven.

mobilititeit vanwege beperkte toegang tot openbaar vervoer, wat lokale participatie en het opbouwen van sociale contacten bemoeilijkt.¹⁸⁷ Een goede lokale inbedding van asielopvang kan tevens helpen om de tekortkomingen van opvanglocaties te mitigeren. Daarnaast wordt er niet altijd rekening gehouden met potentiële elementen (geluid, tast, geur, visueel) die een grote mentale weerslag kunnen hebben op bewoners.¹⁸⁸ Zo stelde een bewoner: “Wonen in het azc in Budel was heel lastig, het is traumatiserend en ‘triggering’ om de gewerschoten van het militaire oefenterrein naast het azc te horen”.

Steeds vaker wordt er in de samenleving en politiek gepleit om meer in te zetten op kleinschalige asielopvang.¹⁸⁹ Zulke kleinschalige locaties kunnen niet alleen beter worden gesitueerd midden in de samenleving, wat kan zorgen voor een betere verbinding tussen de wijk en het azc, ook blijkt er meer draagvlak onder de Nederlandse bevolking te zijn voor zulke kleinschalige opvanglocaties in tegenstelling tot grote locaties.¹⁹⁰ Voor bewoners, en in het bijzonder kinderen, is opvang op kleinschalige locaties van belang voor een sociaal en fysiek veilige leefomgeving.¹⁹¹ Wanneer er wordt ingezet op kleinschalige locaties is het echter wel van belang dat de kwaliteit van deze locaties voldoende geborgd wordt, waarbij er niet wordt gekort op voorzieningen en ondersteuning. Ook is het van belang het financiële aspect in het oog te houden; over het algemeen gaan kleinere locaties volgens de Staatssecretaris gepaard met hogere kosten onder meer vanwege hogere personele kosten.¹⁹²

5.6 Versoberde opvang

Een uitgangspunt in het Nederlandse opvangbeleid is al langere tijd gestoeld op de gedachte dat personen die een kansarme asielaanvraag indienen sober dienen te worden opgevangen.¹⁹³ Middels versoberde opvang voor mensen wiens aanvraag niet kansrijk wordt geacht op inwilliging wordt ingezet op het minder aantrekkelijk maken van Nederland voor groepen die misbruik maken van de beschikbare opvangvoorzieningen.¹⁹⁴ In combinatie met een versnelde procedure wordt beoogd de groep die niet kansrijk is op asiel te beheersen en te ontmoedigen om naar Nederland te komen.¹⁹⁵

De afgelopen jaren is getracht om op verschillende manieren versoberde opvangvorm te geven. In 2020 is gestart met separate en sobere opvang voor personen afkomstig uit veilige landen van wie de asielaanvraag wordt afgedaan

¹⁸⁷ Zill, M.O. (2022). Familiar strangers, distant neighbours: How the openness of asylum accommodation influences familiarization between asylum seekers and local residents.

¹⁸⁸ Expertgroep heroriëntatie asiel (2023). Asiel in Nederland vanuit het perspectief van nieuwkomers. OpenEmbassy.

¹⁸⁹ Zie bijvoorbeeld Initiatiefgroep Huisvesting Asielzoekers Nederland (2022). Kleinschalige asielopvang Nederland: 't Kan; Kamerstukken I 2023/24, 36 333, nr. A; VNG, IPO, COA, ministeries van JenV, SZW en BZK (2021). Integrale handreiking voor opvang, huisvesting en inburgering. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2021/02/12/begeleidendebrief-integrale-handreiking>; Vluchtelingenwerk Nederland & UNHCR (2022). Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: Contouren opvang nieuwe stijl.

¹⁹⁰ Lubbers, M., Coenders, M. & Scheepers, P. (2006). Objections to Asylum Seeker Centres: Individual and Contextual Determinants of Resistance to Small and Large Centres in the Netherlands; Mensink, W. (2018). Verdeeldheid en verbinding.

¹⁹¹ Werkgroep Kind in azc (2022). Uitgangspunten kindvriendelijke en veilige asielopvang.

¹⁹² Tweede Kamer (2022). Verslag van een commissiedebat over Vreemdelingen- en asielbeleid op 6 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637 VI, nr. 2955.

¹⁹³ Bijlage 19 van Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

¹⁹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 19637, 3175.

¹⁹⁵ COA (2022, 1 januari). Pilot versoberde opvang beëindigd. Geraadpleegd via <https://www.coa.nl/nl/nieuws/pilot-versoberde-opvang-beeindigd>.

in spoor 2.¹⁹⁶ Tijdens deze pilot, die tot 2021 liep in Ter Apel en Budel-Cranendonck, ontving men geen eet- of leefgeld, maar kreeg men maaltijden en verzorgingsproducten in natura. Men kon geen begeleidingsprogramma's volgen, leefde in een omgeving met strengere huisregels en extra toezicht. Ook was er een dagelijkse inhuysregistratie bij het COA en een wekelijkse meldplicht bij de AVIM, waardoor de procedure niet kan worden vertraagd en men te allen tijde beschikbaar was voor het asiel- en vertrekproces.¹⁹⁷ Ook kan een dagelijkse inhuysregistratie ervoor zorgen dat de doelgroep merkt dat zij in beeld is en dat er gehandhaafd kan worden op onwenselijk gedrag.¹⁹⁸ Vanwege het gebrek aan extra locaties voor sobere opvang, is de pilot in 2021 ten einde gekomen.

Uit een evaluatie blijkt dat versoberde opvang effect heeft op de doelgroep – in dit geval personen wiens aanvraag valt onder spoor 2 –, hoewel het effect afhangt van het type opvang en de achtergrond van de persoon in kwestie (alleenreizend of met kinderen en land van herkomst).¹⁹⁹ Versobering werd als onprettig ervaren. 78% van de personen in de pilot vertrok Met Onbekende Bestemming (MOB). Onbekend is in hoeverre dit opvangregime ook daadwerkelijk een ontmoedigend effect heeft gehad op deze groep om naar Nederland te komen. Tevens werd door COA-medewerkers aangegeven dat separate en versoberde opvang invloed had op het aantal incidenten op de opvanglocaties in Ter Apel en Budel-Cranendonck.

In 2022 is men gestart met het vormgeven van een nieuwe opvangmodaliteit; de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl).²⁰⁰ Op de pbl kunnen personen van wie de asielaanvraag wordt gezien als kansarm versoberd worden opgevangen, waarbij men continu beschikbaar dient te zijn voor de asiel-, vertrek- en beroepsprocedure.²⁰¹ Waar bij de eerdere pilot enkel werd ingezet op personen wiens aanvraag onder spoor 2 valt, komen onder meer Dublinclaimanten (die onder spoor 1 vallen) ook in aanmerking voor opvang in de pbl.²⁰² Ten tijde van schrijven loopt een pilot met de pré-pbl, waarbij ervaring wordt opgedaan met dit concept en deze modaliteit verder wordt uitgewerkt. Gepleit wordt om de pbl-capaciteit op korte termijn uit te breiden.²⁰³ Gezien de algemene lage bereidheid van gemeente om opvanglocaties te faciliteren, kan het een uitdaging zijn om gemeenten te vinden die bereid zijn om een dergelijke separate, versoberde opvanglocatie te faciliteren – iets waar de pilot sobere opvang spoor 2 op vastliep. Mogelijk kan de spreidingswet hierin faciliteren.

Er wordt echter ook kritiek geuit op vormen van versoberde opvang. De generieke aanpak bij versoberde vormen van opvang wordt door verschillende partijen als onwenselijk gezien.²⁰⁴ Zo kunnen personen uit herkomstlanden die

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 19637, 2658.

¹⁹⁷ Molema, M. & Treep, J. (2021). Eindevaluatie sobere opvang spoor 2. Rijnconsult.

¹⁹⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (geplande publicatiedatum februari 2024). Verkenning preventieve maatregelen aanpak overlastgevende asielzoekers.

¹⁹⁹ Molema, M. & Treep, J. (2021). Eindevaluatie sobere opvang spoor 2. Rijnconsult.

²⁰⁰ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 juni 2022, 4072767.

²⁰¹ Kamerstukken II 2023/24, j 19637, 3175.

²⁰² Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 juni 2022, 4072767.

²⁰³ Tweede Kamer (2023, 27 september). Behandeling spreidingswet afgerond. Geraadpleegd via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/behandeling-spreidingswet-afgerond.

²⁰⁴ Amnesty International (2022, 30 juni). Grote zorgen over nieuwe vrijheidsberovende maatregelen voor asielzoekers. Geraadpleegd via <https://www.amnesty.nl/actueel/grote-zorgen-over-nieuwe-vrijheidsberovende-maatregelen-voor-asielzoekers>. Zie ook het standpunt van VluchtelingenWerk Nederland in: Molema, M. & Treep, J. (2021). Eindevaluatie sobere opvang spoor 2. Rijnconsult.

veilig worden geacht gegronde redenen voor asiel hebben, wat betekent dat het komen uit een veilig land van herkomst alleen niet afdoende is om uitspraken te doen over de kansrijkheid van een asielaanvraag, en daar vervolgens verstrekende consequenties aan te verbinden zoals deze versoerde vorm van opvang waarbij men continu beschikbaar dient te zijn. Daarnaast zijn er zorgen over kwetsbare personen wiens aanvraag onder spoor 1 of 2 valt, zoals vrouwen, en in hoeverre zij met voldoende extra waarborgen worden opgevangen op versoerde locaties.

5.7 Verhuizingen en persoonsgerichte plaatsing

Wanneer iemand in Nederland asiel aanvraagt, wordt deze persoon, nadat diegene zich heeft gemeld in Ter Apel, in principe opgevangen op de centrale ontvangstlocatie van het COA in Ter Apel of Budel.²⁰⁵ Na het aanmeldgehoor verhuist men in principe naar een procesopvanglocatie, waar personen verblijven in afwachting van de start van, en gedurende de algemene asielprocedure, wachten op een beslissing omtrent hun verblijfsaanvraag. Vervolgens verhuist men naar een asielzoekerscentrum, waar men na een positieve beslissing wacht op toekenning van een woning. Personen die in een verlengde asielprocedure zitten, verblijven ook in een asielzoekerscentrum in afwachting van een beslissing. In de huidige context betreft dit echter ook vaak een noodopvang- of tgo-locatie. Personen die geen verblijfsvergunning krijgen toegewezen, mogen nog 28 dagen in een regulier asielzoekerscentrum wonen wanneer zij zich neerleggen bij het besluit. Daarna kunnen zij onderdak krijgen op een opvanglocatie voor terugkeer, zoals een vrijheidsbeperkende locatie of een gezinslocatie.²⁰⁶

Door de koppeling van de opvang aan de asielprocedure, moeten aanvragers sowieso enkele keren verhuizen tijdens en na hun procedure. Echter, door het tekort aan duurzame opvangplekken verblijft een deel van de aanvragers op noodopvang- of tgo-locaties. Aangezien deze noodopvang- of tgo-locaties vaak van tijdelijke aard zijn, komt het niet zelden voor dat men regelmatig van de ene locatie naar de andere locatie verhuist.

Tabel 5.2 laat zien dat van bewoners die in 2022 de opvang verlieten ongeveer de helft twee keer of vaker is verhuisd in de tijd dat zij in de opvang verbleven. De andere helft verhuisde slechts een keer tijdens hun periode bij het COA. Voor de bewoners die in 2023 het COA verlieten, ligt het percentage dat een keer is verhuisd op 40%. Veelvuldig verhuizen komt niet zelden voor, maar betreft een minderheid van de personen die in de opvang verblijft; het percentage dat vier keer of vaker is verhuisd, betreft 11% voor 2022 en 16% voor 2023. Wat opvalt is dat over het algemeen een hoger aantal verhuizingen samenhangt met een langere verblijfsduur in de opvang. Cijfers uit de Staat van Migratie 2023 laten

²⁰⁵ COA (n.d.). Opvanglocaties tijdens de asielprocedure. Geraadpleegd op 2 november 2023 via <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-tijdens-de-asielprocedure>.

²⁰⁶ COA (n.d.). Opvanglocaties voor terugkeer. Geraadpleegd op 2 november 2023 via <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer>.

zien dat van de kinderen (exclusief amv) die in 2022 de opvang verlieten 69% een keer is verhuisd en 20% twee keer.²⁰⁷ De meerderheid van de amv die in 2022 de opvang verliet bleek één (77%) of twee keer (21%) te zijn verhuisd.

Tabel 5.2: Aantal verhuisbewegingen en verblijfsduur, gemeten bij verlaten van COA (volwassenen)

Aantal verhuisbewegingen	2022		2023	
	Aantal personen*	Gemiddelde verblijfsduur bij vertrek (in weken)	Aantal personen*	Gemiddelde verblijfsduur bij vertrek (in weken)
1	8850	45	8600	44
2	4350	61	5840	64
3	2700	77	3850	79
4	1270	87	1980	90
5	510	103	890	98
6	200	117	400	106
7	60	137	120	107
8	20	168	30	117
9	<5	149	10	108
10			<5	166

Bron: COA, 2024

*: Geteld is het aantal opvangovereenkomsten. Een overeenkomst heeft betrekking op één bewoner van het COA. Een klein aantal mensen verlaat de opvang verlaat en komt weer opnieuw binnen. Zij krijgen dan een nieuwe opvangovereenkomst.

Meermaals verhuizen tijdens de asielprocedure heeft veel effect op bewoners. Onderzoek laat zien dat verhuizingen tussen opvanglocaties ongunstig zijn voor de psychische gezondheid van mensen.²⁰⁸ Verhuizingen zorgen voor een verstoring van het sociale netwerk dat men opbouwt op een locatie en de verschillende activiteiten die men daar onderneemt. Tevens versterken verhuizingen het ervaren gebrek aan autonomie. Zeker op noodopvang- of tgo-locaties gaan verhuizingen gepaard met veel onzekerheid; men wordt vaak pas op het laatste moment geïnformeerd over de verhuizing of over sluiting van een opvanglocatie. Voor bewoners van dergelijke locaties geldt tevens dat de vele verhuizingen negatieve effecten hebben op de toegang tot fysieke en mentale gezondheidszorg en tot onderwijs. Het blijkt lastig te zijn om de juiste zorg op te

²⁰⁷ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). De staat van migratie 2023.

²⁰⁸ Miltenburg, E., Dagevos, J. & Huijnk, W. (2019). Opnieuw beginnen. Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders.

starten of te continueren na verhuizing.²⁰⁹ Voor bepaalde groepen, zoals vrouwen die getraumatiseerd zijn door seksueel geweld, hebben verhuizingen niet alleen disruptieve consequenties doordat de juiste zorg niet kan worden geboden, maar ook doordat de vele verhuizingen het bemoeilijken om de juiste informatie te verkrijgen of deze informatie te delen ten behoeve van de asielaanvraag, waardoor ook de procedure wordt aangetast.²¹⁰

Verhuizingen zijn met name ingrijpend voor kinderen, ongeacht of ze in gezinsverband wonen of alleenstaand zijn. Doordat sommige gemeenten het beleid voeren om geen alleenstaande mannen op te vangen, wordt er meer geschoven met gezinnen met kinderen en moeten zij vaker verhuizen. Verhuizingen, en daarmee een wisseling van woonomgeving, school – als kinderen al toegang tot onderwijs hebben – en de sociale omgeving, hebben veel impact op de ontwikkeling van een kind en staan daarmee op gespannen voet met het Kinderrechtenverdrag.²¹¹

Alle negatieve effecten die veelvuldig verhuizen met zich meebrengt bezien, wordt door veel partijen geadviseerd om deze verhuizingen zoveel mogelijk te beperken.²¹² Veel betrokkenen en belanghebbenden die we tijdens dit traject hebben gesproken onderstrepen dit advies. Gepleit wordt voor een loskoppeling van de procedure en opvang. Met name voor personen wiens aanvraag kansrijk is op inwilliging wordt het van belang geacht om zo snel mogelijk te worden geplaatst op de plek waar men, na inwilliging, ook een woning zal worden toegewezen. In de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen is hierover de volgende passage opgenomen: "Evident kansrijke asielzoekers worden zo snel mogelijk geplaatst in de nabijheid van de (beoogde) gemeente van huisvesting, zodat het integratieproces wordt bevorderd. Tijdens het asielproces en het verblijf in de opvang kan worden gestart met de voorbereiding op integratie. Voor een succesvolle integratie is goede aansluiting tussen deze fase en de daaropvolgende fase (huisvesting en integratie in de gemeente) van belang."²¹³

Door een dergelijke loskoppeling van procedure en opvang kan het aantal verhuisbewegingen in veel gevallen worden beperkt tot één. Men wordt vanuit een aanmeldcentrum direct doorgeplaatst naar de juiste plek. Dit geldt niet alleen voor doelgroepen waarvan wordt verwacht dat ze op termijn zullen gaan inburgeren, maar ook voor doelgroepen die vermoedelijk terug zullen keren naar het land van herkomst. Bij lange wachttijden vindt in dat geval het wachten plaats op de beste plek; hetzij in de juiste regio of gemeente, hetzij op een plek waar DT&V goed kan begeleiden. De werkgroep Kind in azc pleit ervoor om in dit proces het belang van het kind centraal te zetten.²¹⁴

²⁰⁹ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2023). Ondanks moeilijke omstandigheden is verminderen van urgente risico's in crisisonderzoek nodig.

²¹⁰ Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence, GREVIO (2019). Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Netherlands.

²¹¹ Kinderombudsman en Nationale ombudsman (2023). De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechterlijk perspectief.

²¹² Dagevos, J., Schans, D. & Uiters, E. (2021). In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en water er nodig is om dit beleid te verbeteren.; Kinderombudsman en Nationale ombudsman (2023). De crisis voorbij. Naar een menswaardige opvang van asielzoekers vanuit mensen- en kinderrechterlijk perspectief.; Werkgroep Kind in azc (n.d.). Verhuizingen. Geraadpleegd op 10 januari 2024 via <https://kind-in-azc.nl/verhuizingen/>.

²¹³ Landelijke Regietafel (2020). Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, p. 4.

²¹⁴ Werkgroep Kind in azc (n.d.). Verhuizingen. Geraadpleegd op 10 januari 2024 via <https://kind-in-azc.nl/verhuizingen/>.

In dat geval is het van belang dat tijdens het aanmeldproces een zo goed mogelijke inschatting wordt gemaakt waar een persoon het best kan worden geplaatst. In het geval van een relatief grote kans op inwilliging, dient men al op een vroeg moment een inschatting te maken van de beste plek om een nieuw leven op te bouwen in Nederland.

Bij de uitplaatsing van statushouders wordt op dit moment via het programma 'screening en matching' gepoogd een kansrijke koppeling te maken tussen de persoon in kwestie en de plek van plaatsing. Hierbij worden harde plaatsingscriteria (eerstegraadsfamilie in Nederland, medische behandeling, een bestaand arbeidscontract of opleiding) en zachte plaatsingscriteria (werkervaring, opleidingsachtergrond, sociaal netwerk en professionele ambities) gehanteerd, waarbij de harde criteria voorrang hebben bij plaatsing.²¹⁵

Een mogelijkheid is om deze werkwijze toe te passen bij de persoonsgerichte plaatsing van toekomstige statushouders. In de praktijk blijkt de uitvoering van dit beleid echter behoorlijk complex te zijn, doordat het vaak lastig is om in te schatten in welke omgeving iemand het best tot diens recht komt en doordat niet iedereen op de plaats van voorkeur kan worden geplaatst met het oog op de taakstelling en spreiding.²¹⁶ Persoonsgerichte plaatsing op een plek in de nabijheid van de (beoogde) gemeente van huisvesting vergt daarom een goede aansluiting tussen de regionale spreiding van opvang en de taakstelling voor de huisvesting van statushouders.²¹⁷

Een andere optie is om mensen toe te delen aan een bepaalde gemeente, waarbij enkel rekening wordt gehouden met eerstegraads familie.²¹⁸ De gedachtegang hierachter is dat het random toedelen ervoor kan zorgen dat discriminatie kan worden voorkomen, omdat hierbij geen voorkeuren worden uitgesproken en er geen vooroordelen worden gehonoreerd.

Ook is het van belang om in het oog te houden dat de loskoppeling van proces en opvang veel consequenties heeft voor de verschillende uitvoeringsinstanties, met name de IND en de DT&V. Hun werkwijze zal zich in dat geval moeten aanpassen aan de spreiding van personen in een bepaalde fase van de procedure over het gehele land. Mogelijkheden om personen op te roepen naar bepaalde plekken in Nederland voor het proces of het inzetten van mobiele teams zoals bij vluchtelingen uit Oekraïne²¹⁹ kunnen worden verkend, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met goede werkomstandigheden voor het personeel van de uitvoeringsorganisaties.

²¹⁵ De Beleidsonderzoekers (2019). De mens centraal? Onderzoek naar de kansrijke koppeling.

²¹⁶ Dagevos, J., Schans, D. & Uiters, E. (2021). In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en water er nodig is om dit beleid te verbeteren.

²¹⁷ Adviesraad Migratie (2017). Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders.

²¹⁸ Initiatiefgroep Huisvesting Asielzoekers Nederland (2022). Kleinschalige asielopvang Nederland: 't Kan.

²¹⁹ Zie: Immigratie- en Naturalisatie Dienst (2022, 8 april). IND-proces voor vluchtelingen uit Oekraïne. Geraadpleegd via <https://ind.nl/nl/nieuws/ind-proces-voor-vluchtelingen-uit-oekraïne>.

5.8 Verantwoordelijkheden binnen het opvangdomein

Het Rijk, het COA, de provincies en de gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid en ieder een eigen rol om ervoor te zorgen dat ieder die daar recht op heeft een kwalitatief volwaardige opvangplek en begeleiding aangeboden krijgt. De taak om opvang te realiseren is wettelijk neergelegd bij het COA, een zelfstandig bestuursorgaan, en wordt op basis van vrijwilligheid en samenwerking met gemeenten en provincies georganiseerd.²²⁰ De locaties voor deze opvang worden voor een aanzienlijk deel door gemeenten geleverd, en worden in overleg met gemeenten, na het sluiten van een bestuursovereenkomst, in gebruik genomen.²²¹

Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de opvang van ontheemden uit Oekraïne, ziet de verdeling van verantwoordelijkheden er anders uit. Personen die zijn gevlucht uit Oekraïne hebben op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming recht op opvang. Doordat COA niet in staat was in deze opvang te voorzien, is de opvang van deze groep bij burgemeesters belegd.²²² De Veiligheidsregio's en het ministerie van JenV hebben het Landelijk Coördinatiecentrum Vluchtelingen Spreiding ingericht en opdracht gegeven om deze ontheemden uit Oekraïne evenredig over het land te verdelen. De Nationale Opvang Organisatie (NOO) faciliteert gemeenten, veiligheidsregio's en ngo's om opvanglocaties van voldoende kwaliteit en andere faciliteiten en voorzieningen te realiseren.²²³ Hoewel het Rijk ondersteunt, is de wettelijke verplichting tot het bieden van opvang voor deze groep niet belegd op centraal niveau bij het COA, maar decentraal bij de burgemeesters op basis van de tijdelijk in werking gestelde noodwettelijke artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking.

Al enkele jaren lukt het onvoldoende om opvangplaatsen te realiseren en is er een vraag naar meer lokale verantwoordelijkheden binnen het opvangdomein. Aan de ene kant is er een roep om de medewerking van gemeenten een meer verplichtend karakter te geven en aan de andere kant een roep om gemeenten meer ruimte te bieden om de asielopvang naar eigen inzicht in te richten. Betrokkenen en belanghebbenden die we in het kader van dit traject hebben gesproken onderstrepen deze tendens. Ook wijzen zij op wederzijds onbegrip tussen gemeenten en het Rijk. Het niet nakomen van afspraken of verplichten, het buitenspel zetten van gemeenten en relatief weinig ruimte geven om beslissingen te nemen over de opvang, komt de relatie tussen de gemeenten enerzijds en het COA en het Rijk anderzijds niet ten goede.²²⁴

Een andere verdeling van verantwoordelijkheden binnen het opvangdomein kan gehoor geven aan de roep om de verantwoordelijkheden in het opvangdomein

²²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2901

²²¹ Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). Opvang asielzoekers. Brief aan leden verstuurd op 30 mei 2022. Geraadpleegd via https://vng.nl/sites/default/files/2022-05/20220530_Ledenbrief_Opvang-asielzoekers.pdf.

²²² Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). De staat van migratie 2023.

²²³ Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 36045

²²⁴ Adviesraad Migratie (2017). Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders. Zie ook: Van den Broek, H. & Jannink, V. (2023, 9 november). Conflict COA en gemeenten wordt steeds groter. Nederlands Dagblad.

sluitend in te richten. Er zijn verschillende scenario's die door betrokkenen en belanghebbenden zijn geopperd, variërend van een gesplitste verantwoordelijkheid waarbij het COA en de burgemeester gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen, zoals benoemd in de spreidingswet, tot volledige verantwoordelijkheid voor asielopvang bij gemeenten. Echter, een middenweg wordt als de meest vruchtbare optie beschouwd, waarbij het adagium 'centraliseren waar het moet, decentraliseren waar het kan' als een goed vertrekpunt kan dienen.

In combinatie met de gemeentelijke taak voor huisvesting van statushouders en hun inburgering²²⁵, kan decentralisatie en mogelijkheden voor lokaal maatwerk zorgen voor een betere connectie tussen lokale gemeenschappen en de bewoners van een opvanglocatie. Dit kan niet alleen zorgen voor een gemakkelijkere inburgering voor de nieuwkomer, maar hiermee kan ook worden ingespeeld op de behoefte van de lokale bevolking (zie ook paragraaf 5.10). Een mogelijke verruiming van niet alleen een opvangplicht maar ook van bevoegdheden kan zorgen voor een grotere bereidheid van gemeenten om opvangplekken te realiseren.²²⁶

Een dergelijke wijziging heeft veel impact op de huidige structuren en systemen. Indien verantwoordelijkheden van gemeenten worden verruimd, dient goed te worden nagedacht over hoe dit zich verhoudt tot de huidige inrichting van het opvanglandschap dat werkt met verschillende opvangvormen gekoppeld aan de asielprocedure en/of volgend uit de specifieke behoefte van bewoners, alsook de consequenties die dit met zich meebrengt ten aanzien van de asiel- en vertrekprocedure. Goede aansluiting op en begeleiding van de asielprocedure en eventueel het vertrekproces is van belang. Daarnaast dienen gemeenten ook voldoende financieel te worden ondersteund als zij een uitgebreider takenpakket krijgen op het gebied van opvang.²²⁷

Daarnaast wordt door betrokkenen en belanghebbenden onderstreept dat het van belang is dat er regie wordt gevoerd op de opvang en dat er wordt toegezien op de kwaliteit van opvang die op lokaal niveau wordt geboden. Daarbij kunnen lessen worden getrokken uit eerdere ervaringen met decentralisatietrajecten en hoe een dergelijke overdracht van taken uitpakt in de praktijk. Hoewel de opvangrichtlijn leidend is, kan meer ruimte op decentraal niveau leiden tot grotere verschillen in de opvang en de kwaliteit daarvan. Een nationale structuur die de uitwisseling van informatie en goede voorbeelden bevordert kan gemeenten helpen om kwalitatief goede opvang te bieden. Om de kwaliteit te kunnen borgen, wordt een toezichtinstrumentarium nodig geacht, wat kan worden ingezet wanneer de kwaliteit van de opvang ondermaats is.

²²⁵ Centraal Orgaan opvang asielzoekers (n.d.). Huisvesting van statushouders. Geraadpleegd op 8 november 2023 via <https://www.coa.nl/nl/huisvesting-van-statushouders>; Rijksoverheid (2023). Wet inburgering 2021. Geraadpleegd op 8 november via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuwe-wet-inburgering>.

²²⁶ Broeksteeg, H., Geertsema, K., Hillegers, S. & Zwaan, K. (2023). Diffuse besluitvorming over noodopvanglocaties voor asielzoekers en tijdelijk ontheemden.

²²⁷ Adviesraad Migratie & Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Asielopvang uit de crisis.

5.9 Spreiding

Het COA is voor het organiseren van opvangplekken afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten. De afgelopen tijd is gebleken dat het COA niet altijd kan rekenen op vrijwillige inspanning om voldoende opvangplekken te realiseren. Al relatief lang kampt het COA met een tekort aan opvangplekken.²²⁸

Veel van de betrokkenen en belanghebbenden die we hebben gesproken achten het raadzaam om meer evenredige spreiding van asielopvang na te streven. Verschillende visies zijn ter tafel gekomen met betrekking tot de inzet van dwang om opvanglocaties te realiseren. Er worden bezwaren geuit tegen de uitoefening van verschillende vormen van dwang. Deze zouden tot bestuurlijke bezwaren kunnen leiden.

Daartegenover staat het idee dat dwang kan helpen om rust en duidelijkheid te creëren. Het wetsvoorstel 'Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen', ook wel de 'spreidingswet' genoemd, heeft als doel om meer opvangplekken en een evenwichtigere verdeling over het land te kunnen realiseren.²²⁹ De wet geeft gemeenten een wettelijke taak bij het de realisatie van asielopvang, waarbij voor de provincies een regierol is weggelegd. Recent is de wet door de Eerste Kamer aanvaard en op 1 februari 2024 in werking getreden.

5.10 Draagvlak en lokale inbedding

Het komt niet zelden voor dat de opening van een asielzoekerscentrum gepaard gaat met protesten in de omgeving.²³⁰ Berichten met betrekking tot zorgen over asielopvang lijken het nieuws domineren. Onderzoek uit 2021 laat echter zien dat een meerderheid van de bevolking (62%) de opvang van asielzoekers in de eigen gemeente steunt als dit nodig is.²³¹ Ook komt uit onderzoek van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen naar voren dat driekwart van de Nederlanders asielmigratie waarbij de migrant voldoet aan de voorwaarden om een vluchtelingenstatus te verkrijgen in Nederland aanvaardbaar vindt, zij het in beperkte hoeveelheid.²³² Irreguliere of illegale migratie waarbij een migrant zonder de juiste papieren in Nederland verblijft wordt door de overgrote meerderheid niet aanvaard. Toch blijkt ook dat slechts een derde van de bevolking de komst van asielzoekers ziet als een verrijking tegenover een meerderheid van 57% die de komst van deze groep ervaart als een dreiging.²³³

²²⁸ Centraal Orgaan voor de opvang van asielzoekers (2023, 22 december). Status tekort opvangplekken. Geraadpleegd via <https://www.coa.nl/nl/nieuws/status-tekort-opvangplekken>.

²²⁹ Kamerstukken I 2023/24, 36 333, nr. A

²³⁰ Zie bijvoorbeeld: Hotse Smit, P., & Venneman, I. (2024, 17 januari). In Albergen vechten de tegenstanders van de asielopvang tot de laatste snik. Volkskrant.; Ouhajji, M. (2022, 25 augustus). Honderden demonstreerden tegen overlast asielzoekers in Ter Apel. NRC Handelsblad.; Verkuijlen, J. (2023, 10 augustus). 300 mensen demonstreren tegen de komst van azc in hotel Van der Valk. Omroep Brabant.

²³¹ Hendriks, I. & Lubbers, M. (2021). Immigratie, etnische diversiteit en het koloniale verleden.

²³² Houtkamp, C., Van der Laan, T., Elchardus, M. & Sie Dhian Ho, M. (2023). Opvattingen van Nederlanders over demografische ontwikkelingen.

²³³ Postmes, T., Gordijn, E., Kuppens, T., Gootjes, F. & Albada, K. (2017). Draagvlak migratiebeleid.

Hoewel de komst van een azc vaak in eerste instantie gepaard gaat met zorgen, lijken deze zorgen op termijn weg te ebbem; er is geen overtuigend wetenschappelijk bewijs dat mensen in buurten van azc's negatiever zijn over de opvang van vluchtelingen.²³⁴ Stabiele en duurzame opvang in plaats van telkens op- en afschalen kan daarom helpen om onrust onder de lokale bevolking te verminderen. Daarnaast blijkt dat er minder weerstand onder de bevolking is voor kleinschalige azc's tegenover grootschalige azc's met zo'n 500 bewoners.²³⁵ Waar zo'n zeven op de tien burgers tegen de komst van een groot azc is, is slechts drie op de tien tegen de komst van een kleinschalig azc.²³⁶ Inzetten op realisatie van kleinschalige opvang kan daarom helpen het draagvlak voor asielopvang te vergroten.

Daarnaast is het van belang om bij de realisatie van een nieuw azc na te denken over de lokale inbedding. Het komt niet zelden voor dat een azc wordt gevestigd op een afgelegen plek. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de sociale integratie van de bewoners van het azc, maar zorgt ook voor een – letterlijk en figuurlijk – grotere afstand tussen de lokale bevolking en de bewoners van de opvanglocatie. Deze afstand verkleint de mogelijkheden tot contact, terwijl juist interpersoonlijk contact de kennis over en acceptatie van nieuwkomers kan verhogen onder de lokale bevolking.²³⁷ Wetenschappelijk onderzoek laat ook zien dat de komst van een azc positiever geëvalueerd kan worden wanneer deze ontwikkeling gepaard gaat met investeringen in de wijk.²³⁸

Daarnaast is goede communicatie van belang voor het draagvlak voor asielopvang. Goede communicatie over asielopvang betreft niet alleen communicatie op lokaal niveau omtrent de opening van een azc. Ook de manier waarop politieke leiders en bestuurders communiceren over (asiel)migratie is van belang voor het draagvlak voor asielopvang en de komst van migranten in zijn algemeenheid. Communicatie met de focus op cultuurverschillen, dreiging en competitie kan leiden tot dehumanisering en kan daarmee het draagvlak ondermijnen.²³⁹ Ook het gebruik van metaforen met verwijzingen naar dieren of natuurlijke fenomenen – bijvoorbeeld "kuddes vluchtelingen" of "een tsunami aan vluchtelingen" – of vertekende cartografie – zoals dikke, rode pijlen in de richting van Nederland of Europa zonder het afbeelden van pijlen die emigratie representeren – kan leiden tot negatieve beeldvorming over vluchtelingen.²⁴⁰ Ook het gevoel van controle dat men heeft op migratie en doorschemert in de communicatie kan van invloed zijn op het draagvlak (zie Kader 5.3).

²³⁴ Lubbers, M., Coenders, M. & Scheepers, P. (2006). Objections to asylum seeker centres: Individual and contextual determinants of resistance to small and large centres in the Netherlands.; Postmes, T., Gordijn, E., Kuppens, T., Gootjes, F. & Albada, K. (2017). Draagvlak migratiebeleid.; Zorlu, A. (2017). Attitudes toward asylum seekers in small local communities.

²³⁵ Lubbers, M., Coenders, M. & Scheepers, P. (2006). Objections to Asylum Seeker Centres: Individual and Contextual Determinants of Resistance to Small and Large Centres in the Netherlands.

²³⁶ Mensink, W. (2018). Verdeeldheid en verbinding.

²³⁷ Postmes, T., Gordijn, E., Kuppens, T., Gootjes, F. & Albada, K. (2017). Draagvlak migratiebeleid. WODC.

²³⁸ Dekker, R., Geuijen, K. & Oliver, C. (2020). Niet toegeven maar teruggeven bij protest: Effecten van beleid bij vestiging van een asielzoekerscentrum in Utrecht.

²³⁹ Esses, V.M., Hamilton, L.K. & Gaucher, D. (2017). The global refugee crisis: Empirical evidence and policy implications for improving public attitudes and facilitating refugee settlement.

²⁴⁰ Postmes, T., Gordijn, E., Kuppens, T., Gootjes, F. & Albada, K. (2017). Draagvlak migratiebeleid. WODC.; Van Houtum, H. & Bueno Lacy, R. (2019). The migration map trap. On the invasion arrows in the cartography of migration.

Kader 5.3: Communicatie²⁴¹

"Uitspraken over migranten en asielvraagstukken kunnen onbedoeld informatie verschaffen over de overheid en haar beleid. Op de achtergrond van communicatie over maatschappelijke vraagstukken speelt vaak een aanname dat de overheid niet bij machte is om problemen het hoofd te bieden, of dat de overheid met haar rug tegen de muur staat, of dat de overheid zelfs het onderspit delft. (...) Het kan verleidelijk zijn voor overheden en bestuurders om beleidswijzigingen te rechtvaardigen met taalgebruik (...). Recent werd in de overheidscommunicatie over asielrestricties in Zweden benadrukt dat deze beleidswijziging noodzakelijk zou zijn om te voorkomen dat Zweden overspoeld werd door de golf van migratie. Zulke taal suggereert niet alleen dat vluchtelingen een bedreiging zijn en het bevat niet alleen dehumaniserende taal, op de achtergrond wordt tevens duidelijk dat de overheid bang is om de controle te verliezen. Zulk taalgebruik kan op korte termijn begrip en steun voor beleid mobiliseren, maar werkt op langere termijn ondermijnend voor het vertrouwen in de overheid: op de achtergrond communiceert men immers dat de omgeving dusdanig labiel is dat de overheid gedwongen wordt om aan de noodrem te trekken, zodat de situatie onder controle wordt gebracht. Het risico hiervan is dat de overheid zichzelf beschadigt.

Het verdient in veel situaties de voorkeur, vermoeden wij, om overheidsbeleid niet te presenteren als reactie op dreiging uit de omgeving, of als reactie op afspraken die in Europees verband zijn gemaakt, of als verplichting die voortvloeit uit verdragen die 60 jaar geleden zijn getekend, maar juist als proactieve keuzes. Het draagvlak voor migratiebeleid kan worden vergroot daar waar overheden het lef hebben om zich uit te spreken voor vluchtelingenopvang als iets wat men zelf nastreeft, omdat het in overeenstemming is met gemeenschappelijke waarden en wanneer men bekrachtigt dat dit de status quo was en is.

Ter vergroting van het draagvlak is het beter om in te zetten op genuanceerde communicatie. Wetenschappers raden aan om empathie te tonen richting tegenstanders van asielopvang, maar tegelijkertijd ook de blik van mensen te verruimen door meerdere frames en counterframes aan te bieden.²⁴² Inzetten op de 'win-win' mogelijkheden en de morele verplichting om mensen te helpen bieden mogelijkheden hiertoe. Het ook benoemen van goede voorbeelden in plaats van enkel berichtgeven over de gevallen waarin het niet goed gaat heeft de voorkeur van betrokkenen in het asieldomain die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken.

²⁴¹ Citaat uit Postmes, T., Gordijn, E., Kuppens, T., Gootjes, F. & Albada, K. (2017). Draagvlak migratiebeleid, pagina 40-41.

²⁴² Van Gorp, B., Van Hove, J., Figoureux, M. & Vyncke, B. (2020). Anders communiceren over migratie en vluchtelingen: Aan de slag met frames en counterframes.

5.11 Huisvesting van statushouders in gemeenten

Naast het onvoldoende kunnen realiseren van duurzame opvanglocaties van voldoende kwaliteit, kampt de asielopvang met problemen rondom het huisvesten van statushouders in gemeenten. Totdat statushouders huisvesting in een gemeente krijgen aangeboden, behouden zij de mogelijkheid op onderdak van het COA. Het aantal vergunninghouders dat per gemeente moet worden opgenomen is vastgelegd in de taakstelling huisvesting vergunninghouders.²⁴³ De provincie treedt op als toezichthouder. Na vergunningverlening wordt een statushouders in principe binnen twee weken aan een gemeente gekoppeld, vervolgens heeft de gemeente tien weken om een passende woning te vinden, en daarna heeft een statushouder twee weken de tijd om te verhuizen. In veel gevallen wordt deze termijn van veertien weken niet gehaald en loopt de huisvesting van statushouders door gemeenten fors achter.²⁴⁴ Daardoor verblijven er nog veel statushouders op opvanglocaties in afwachting van een woning.²⁴⁵ In januari 2024 verbleven er ruim 16.00 statushouders op opvanglocaties, wat neerkomt op ongeveer een kwart van het totale aantal bewoners.²⁴⁶

Het is om verschillende redenen onwenselijk dat statushouders na vergunningverlening nog lange tijd op een opvanglocatie moeten blijven wonen. Een langer verblijf in de asielopvang betekent over het algemeen een minder gunstige start van het leven in Nederland.²⁴⁷ Hoe langer men op een opvanglocatie verblijft, des te ongunstiger diens arbeidsmarktpositie, taalbeheersing en mentale gezondheid op de lange termijn.²⁴⁸ Tevens leiden de problemen met betrekking tot het uitplaatsen van statushouders tot een nog hogere druk op de asielopvang.²⁴⁹ Het bevorderen van de huisvesting van statushouders in gemeenten wordt tevens van belang geacht wanneer men zou willen starten met het afbouwen van tgo en noodopvang.

Deze problematiek treft ook amv. Mede door een piek in de komst van deze groep naar Nederland²⁵⁰, staat de opvang van deze groep onder druk. Amv worden door Nidos en haar contractpartners gehuisvest, maar ook op dit domein kampen gemeenten met achterstanden in de huisvesting. Daardoor kunnen amv met een status niet doorstromen naar structurele huisvesting en verblijven zij langer op opvanglocaties. Zeker voor deze kwetsbare groep is het van belang dat passende huisvesting met de juiste begeleiding wordt gerealiseerd.²⁵¹

²⁴³ Rijksoverheid (n.d.). Huisvesting statushouders. Geraadpleegd op 6 december 2023 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>.

²⁴⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32841, nr. 1121.

²⁴⁵ COA (2023, 27 november). Versnelde uitstroom statushouders. Geraadpleegd via <https://www.coa.nl/nl/nieuws/versnelde-uitstroom-statushouders>.

²⁴⁶ COA (2024, 22 januari). Capaciteit en bezetting. Geraadpleegd via <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

²⁴⁷ Adviesraad Migratie (2022). Een huis voor statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten.

²⁴⁸ Dagevos, J., Schans, D. & Uiters, E. (2021). In uitvoering: Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en water er nodig is om dit beleid te verbeteren.

²⁴⁹ VNG (2022). Versnelde huisvesting statushouders. Overzicht van overwegingen, maatregelen en regelingen.

²⁵⁰ Kulu-Glasgow, I. & Schans, J.M.D. (2023). Alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Nederland. Het verhaal achter de cijfers. WODC.

²⁵¹ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 november 2023 inzake de capaciteitsbehoefte asielopvang 1 januari 2025 en taakstelling huisvesting 2024-I en evaluatie taakstelling 2023-II. 4970503.

De huisvesting van statushouders wordt gekenmerkt als een complexe uitdaging gezien de wooncrisis, de crisis in het asielstelsel en vanwege verschillende uitvoeringskwesaties van het migratiebeleid op lokaal niveau.²⁵² Toch worden verschillende opties naar voren gebracht om de huisvesting van statushouders in gemeenten te bevorderen. Om op korte termijn de druk op de asielopvang te verlichten, worden doorstroomlocaties geregeld voor statushouders die in afwachting van een woning zijn.²⁵³ Hotel- en accommodatieregeling (HAR) maakt het mogelijk om statushouders onder te brengen in hun toekomstige gemeente in een tijdelijke voorziening zoals een hotel of recreatiewoning, waardoor de druk op opvanglocaties wordt verlicht.²⁵⁴ Om meer structureel aanbod te realiseren, wordt het belang van investering in flexibele woonoplossingen en transformatie van leegstaand vastgoed voor verschillende groepen woningzoekenden, waaronder statushouders, onderstreept.²⁵⁵ Middels regelingen zoals de regeling Huisvesting Grote Gezinnen wordt bijvoorbeeld gepoogd woningen geschikt te maken voor grote gezinnen van statushouders.²⁵⁶ Ook wordt gepleit voor een betere ondersteuning van gemeenten in hun taak tot het huisvesten van statushouders, bijvoorbeeld middels regelingen voor lokale initiatieven op het gebied van volkshuisvesting via generieke en meerjarige regelingen. Ook wordt kritiek geuit op de afschaffing van de verplichting voor gemeenten om statushouders als urgentiecategorie aan te wijzen.

²⁵² Adviesraad Migratie (2022). Een huis voor statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten.

²⁵³ Rijksoverheid (n.d.). Aanpak opvangcrisis. Geraadpleegd op 10 januari 2024 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/aanpak-crisis-opvang-asielzoekers>.

²⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Overzicht Mogelijkheden, ondersteuning en regelingen huisvesting aandachtsgroepen. Verkregen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2023/08/17/overzicht-mogelijkheden-ondersteuning-en-regelingen-huisvesting-aandachtsgroepen>.

²⁵⁵ Adviesraad Migratie (2022). Een huis voor statushouders. Advies over knelpunten bij het huisvesten van statushouders in gemeenten; VNG (2022). Versnelde huisvesting statushouders. Overzicht van overwegingen, maatregelen en regelingen.

²⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Overzicht Mogelijkheden, ondersteuning en regelingen huisvesting aandachtsgroepen. Verkregen via <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2023/08/17/overzicht-mogelijkheden-ondersteuning-en-regelingen-huisvesting-aandachtsgroepen>.

6 Ketensturing

6.1 Inleiding

Bij de uitvoering van het asielbeleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV is een groot aantal organisaties betrokken, zowel binnen als buiten het ministerie van JenV. Vanwege de onderlinge afhankelijkheden bij de uitvoering worden deze organisaties ook wel aangeduid als ketenpartners. In deze heroriëntatie ligt de nadruk op de ketenpartners, die onder directe verantwoordelijkheid vallen van het ministerie van JenV. Naar deze organisaties en de onderlinge samenwerking is in de afgelopen jaren al regelmatig onderzoek verricht en zijn aanbevelingen gedaan voor verbetering van de uitvoering. Toch blijken er nog stevige knelpunten te liggen, die in het traject van deze heroriëntatie meermalen zijn genoemd. Opvallend daarbij is dat de huidige structuur van de organisaties, op een enkele opmerking na, nergens ter discussie wordt gesteld, maar dat de opmerkingen gaan over de aansturing van en de samenwerking tussen de organisaties. Ook blijkt, dat in het buitenland het Nederlandse asielstelsel als efficiënt wordt beschouwd.²⁵⁷

In deze heroriëntatie ligt de nadruk op de aansturing van de organisaties en de onderlinge samenwerking. Dat laat onverlet, dat voorstellen voor verbetering van de aansturing en de samenwerking wel grote gevolgen kunnen hebben voor de interne processen. Samenwerking met organisaties buiten JenV, waaronder andere departementen, medeoverheden en maatschappelijke organisaties komt regelmatig in de overige hoofdstukken aan de orde.

6.2 Sturingsmodel

De uitvoerende organisaties kennen een grote verscheidenheid. Zo is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een baten-lastendienst (agentschap), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) een dienst die rechtstreeks onder het ministerie valt, en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Het Nidos, dat verantwoordelijk is voor de voogdij van minderjarige asielzoekers is een private stichting en voor een aantal wettelijke taken een zbo. De politie kent de zogenoemde sui-generisstatus. De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een krijgsmachtonderdeel en valt onder het ministerie van Defensie. De minister is de politiek eindverantwoordelijke voor een departement en de bijbehorende organisaties. De verantwoordelijkheid voor migratie, en daarmee voor asiel, is bij JenV belegd bij de staatsecretaris van JenV met de portefeuille Migratie. De aansturing vindt plaats vanuit de

²⁵⁷ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

ambtelijke leiding. In de praktijk blijken de verschillende juridische vormen van de organisaties niet een belangrijk discussiepunt te zijn.

Voor het verticaal aansturen van de migratieketen wordt gebruik gemaakt van het sturingsmodel van het Ministerie van JenV. Het sturingsmodel wordt ook wel aangeduid als de driehoek.²⁵⁸ De rollen zijn als volgt verdeeld:

- De betreffende organisatie is de opdrachtnemer en voert de opdracht binnen de gestelde kaders uit.
- De directeur-generaal van het directoraat-generaal Migratie is de opdrachtgever en is verantwoordelijk voor het jaarlijks verstrekken van de opdracht en bijbehorende middelen.
- De (plaatsvervangend) secretaris-generaal is de eigenaar en ziet toe op de continuïteit en doelmatigheid van de opdrachtnemer.

Door de invoering van het sturingsmodel is een meer gelijkwaardige rol tussen de verschillende partijen gecreëerd en is sprake van een rolvast samenspel. Het sturingsmiddel is niet van toepassing op elke organisatie, maar wordt zoveel als mogelijk nagebootst voor de overige partijen, zoals bijvoorbeeld voor Nidos. Binnen het directoraat-generaal Migratie is, naast Bureau Internationaal Migratiebeleid en de projectdirectie Oekraïne, een onderscheid gemaakt in twee directies, namelijk de directie Migratiebeleid (DMB) en directie Regie Migratieketen (DRM). DMB is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het migratiebeleid en DRM is verantwoordelijk voor het vervullen van het opdrachtgeverschap en de ketenregie. Beide directies doen dat in nauwe samenwerking met betrokken organisaties en/of departementen/ministeries. De horizontale sturing vindt plaats door middel van ketenoverleggen.

6.3 Knelpunten in de werking van de sturingsdriehoek

In de sturingsdriehoek worden de afspraken gemaakt tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, inclusief de bijbehorende financiering via de zogenoemde bekostigingsafspraken. In een focusonderzoek naar de opvangcapaciteit van asielzoekers constateert de Algemene Rekenkamer dat de uitgaven aan de opvang van asielzoekers stelselmatig hoger uitvallen dan begroot. Een belangrijke oorzaak zijn de hoge kosten van noodopvang en de kosten van het openen van nieuwe locaties. Naast de kosten van het openen en sluiten van noodopvanglocaties worden bij het afschalen bij dalende instroom voor langere periode kosten gemaakt door het afstoten van gebouwen en het uit laten stromen van personeel.²⁵⁹

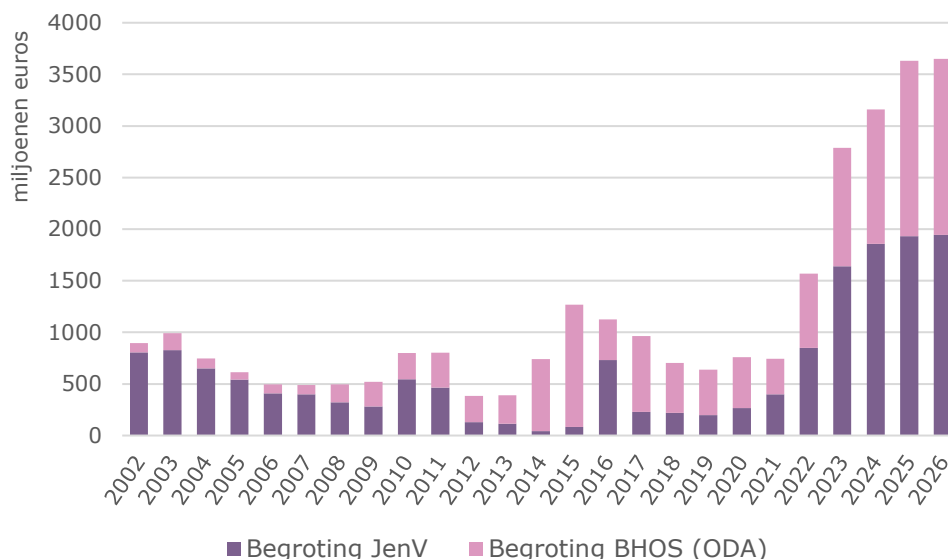
De gevolgde werkwijze van op- en afschalen bij wisselende aantallen asielzoekers heeft direct te maken met de wijze van financiering. Van tevoren raamt de staatssecretaris van JenV met IND en COA hoeveel mensen het COA in een jaar zal moeten opvangen. Op basis daarvan krijgt het COA een voorschot uit de begroting van JenV. Tussentijdse aanpassingen zijn mogelijk, maar de

²⁵⁸ ABDTOPConsult (2017). Verbeter de werking! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst.

²⁵⁹ Algemene Rekenkamer (2023). Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers.

definitieve bijdrage aan het COA wordt bepaald op basis van het werkelijke aantal asielzoekers dat het COA heeft opgevangen. Afgelopen jaren is de benodigde capaciteit van het COA structureel te laag ingeschat. Het risico van een te laag vastgesteld voorschot is, dat het COA pas op een laat moment kan inspelen op veranderingen in bezetting. Hierdoor moet het COA voortdurend snel opvangcapaciteit op- en afschalen. Dit kost veel geld, is niet efficiënt en brengt bovendien maatschappelijke onrust en inhumane situaties met zich mee.²⁶⁰ Ook personeelstekorten, stress om verhuizingen, en slechte huisvesting hebben een basis in de bovengenoemde wijze van financiering. De structureel te lage bekostiging geldt voor het COA en de IND.²⁶¹ Zie hiervoor ook paragraaf 4.6. Ook de brede maatschappelijke heroverweging over de asielketen noemt dat de financiële en maatschappelijke kosten van het op- en afschalen in de asielketen hoog zijn.²⁶² Kritiek op de effecten van de huidige vorm van financiering is eveneens verwoord in het advies van de Adviesraad en Raad voor Openbaar bestuur.²⁶³

Figuur 6.1: Verdeling van kosten voor asielopvang



Bron: Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers (2023) Algemene Rekenkamer.

Aangevuld met data uit de begrotingen van de ministeries JenV en Buitenlandse Zaken.²⁶⁴

Door het kabinet zijn intussen stappen gezet om te komen tot een meer structurele financiering voor de asielopvang, met een structurele capaciteit van 41.000 bedden.²⁶⁵ Gezien de huidige crisissituatie is er echter nog een lange weg te gaan voor een stabiel asiellandschap is verkregen, waarbij het niet beheersbaar zijn van de kosten wordt vergroot door het aflopen van contracten

²⁶⁰ Brief van COA van 25 november 2022 inzake de Uitvoeringsscan COA n.a.v. wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang-voorzieningen.

²⁶¹ Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het Jaarverslag 2022.

²⁶² Rijksoverheid (2020). Naar een wendbare migratieketen. Brede maatschappelijke heroverweging.

²⁶³ Adviesraad Migratie & Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). Asielopvang uit de crisis.

²⁶⁴ Exclusief nota van wijziging, 26 januari 2024. Kamerstukken II 2023/24, 36410 VI, nr. 28

²⁶⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36350, nr. 1.

bij gemeenten en het stellen van specifieke eisen aan de doelgroepen. Door de aanvaarding van de spreidingswet ontstaat er een nieuw momentum om afspraken te maken over het opvanglandschap en de financiering ervan. Figuur 6.1 laat zien, dat de kosten van opvang sterk stijgen. Dit komt niet alleen door de aantallen nieuwe asielzoekers, maar met name door de kosten die gemaakt worden bij het openen en sluiten van locaties, waaronder niet-reguliere locaties zoals hotels en cruiseschepen. Ook de werkvoorraden van de IND en de trage uitstroom van statushouders dragen bij aan de hoge opvangkosten. Doordat de kosten voor het eerste jaar van de opvang uit de zogenaamde ODA gelden worden betaald, laten de ODA uitgaven ook een sterke stijging zien, naast het gedeelte dat uit de begroting van JenV wordt betaald. Zie voor ODA ook paragraaf 6.9.

Ten behoeve van de Fundamentele Heroriëntatie heeft de inspectie van Justitie en Veiligheid een brief opgesteld met haar bevindingen over de asielketen.²⁶⁶ De inhoud is verkort hieronder weergegeven. De Inspectie constateert in haar brief allereerst dat vanuit het perspectief van de uitvoeringsorganisaties en opdrachtnemers de vereiste mate van gelijkwaardigheid in de sturingsdriehoek nog niet is bereikt. De opdrachtgever neemt (nog steeds) een dominante positie in, waarbij (politieke) opdrachten worden uitgezet zonder voldoende aandacht voor uitvoerbaarheid of passende toerusting. Dat de eigenaar zich inzet om de balans tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever te bewaken is in de praktijk niet zichtbaar. Daarbij richt de eigenaar zich vooral op de bedrijfsvoering en het kunnen verantwoorden van de publieke middelen. De inspectie oordeelt, dat het aanhoudende verschil van inzicht tussen de partners in de sturingsdriehoek het nemen van effectieve maatregelen om de asielcrisis te beteugelen in de weg staat. Een positieve ontwikkeling is, dat de partners in de sturingsdriehoek elkaar steeds meer opzoeken en naast de actualiteit ook lange termijn oplossingen met elkaar bespreken. De inspectie onderschrijft de principes van de Werk aan Uitvoering, waaronder het werken aan meer vertrouwen richting uitvoering door opdrachtgever en eigenaar en vergroting van de zichtbaarheid en betrokkenheid van de eigenaar.

Verder gaat de brief in op de financieringssystematiek en de kostprijsbepaling. Volgens de inspectie maakt de onvoorspelbaarheid van de omvang en de samenstelling van de instroom het voor de IND moeilijk om vooraf een passende kostprijs te bepalen. De behandeling van vluchtelingen uit Syrië vraagt een andere benadering dan de behandeling van aanvragen vanwege geloof of genderidentiteit. Voor het COA geldt dat niet alleen omvang en samenstelling van de instroom van vreemdelingen niet betrouwbaar kan worden voorspeld, maar ook andere factoren een rol spelen. Vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning is verstrekt, blijven langer dan gepland in de asielopvang vanwege tekort aan woonruimten in gemeenten en vreemdelingen van wie de asielaanvraag wordt afgewezen en daarom de opvang moeten verlaten, vertrekken in de praktijk niet tijdig uit de opvang. Wat de Inspectie betreft verdient het aanbeveling de fundamentele heroriëntatie aan te grijpen om de wijze van de financiering van de uitvoeringsorganisaties fundamenteel te herzien

²⁶⁶ Inspectie Justitie en Veiligheid (2023, 20 juni). Brief Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie.

en daarin ook de ten grondslag liggende kostprijsmethodiek te betrekken, rekening houdend met aanzienlijke schommelingen in het werkaanbod.

Uitvoeringstoetsen en impactanalyses geven zicht op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, risico's en (organisatie-)kosten van voorgenomen beleid. De inzichten zijn belangrijk voor de uitvoerbaarheid van beleid en voor de continuïteit van de uitvoeringsorganisaties. In de praktijk blijkt dat bovengenoemde toetsing (slechts) ad-hoc wordt uitgevoerd. Bovendien leiden de uitkomsten ervan niet of nauwelijks tot aanpassing van de uitvoeringscondities. Een recent voorbeeld is de uitvoeringstoets die het COA heeft uitgevoerd op het eerste wetsvoorstel voor de zogeheten spreidingswet. De inspectie is van oordeel dat het van wezenlijk belang is dat uitvoeringstoetsen consistent worden toegepast op voorgenomen beleidswijzigingen. Vanuit de optiek van de uitvoerders, maar ook vanuit de burgers kunnen op deze manier zoveel mogelijk waarborgen gegeven worden dat de bedoelingen van het beleid daadwerkelijk en binnen de gestelde kaders gerealiseerd kunnen worden. Het realiseren van uitvoeringstoetsen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de partners in de sturingsdriehoek. De beleidsmaker in de rol als opdrachtgever moet het initiatief voor een uitvoeringstoets nemen en de uitkomsten betrekken in de formulering van beleid. De uitvoerder in de rol als opdrachtnemer moet in staat zijn de consequenties van voorgenomen beleid zichtbaar te maken. En de eigenaar moet bewaken dat het proces van toetsing deugdelijk verloopt en de implementatie van een beleidswijziging de continuïteit van de uitvoering niet in gevaar brengt. Op deze manier kan de politiek zich tijdig een beeld vormen van de randvoorwaarden voor en risico's van beleidskeuzes en uiteindelijk met effectief en uitvoerbaar beleid.

De inspectie sluit haar brief af met de woorden: "Een goed functionerende sturingsdriehoek, passende financiering en uitvoerbare opdrachten zijn essentiële voorwaarden voor het adequaat kunnen functioneren van de uitvoeringsorganisaties in de asielketen; ook wanneer sprake is van een onverwachte ontwikkeling. Alleen wanneer in deze voorwaarden wordt voorzien, kan worden verwacht dat uitvoeringsorganisaties in voldoende mate voor hun taken worden toegerust. Goed toegeruste uitvoeringsorganisaties in de asielketen zijn zowel van belang voor de betrokken vreemdelingen, die veelal in kwetsbare situaties verkeren, als voor de Nederlandse samenleving als geheel."

6.4 Meerdere onderzoeken naar sturing in de migratieketen

In de afgelopen jaren heeft veel onderzoek plaatsgevonden naar de knelpunten die worden ervaren in de ketensamenwerking en de aansturing. Hieronder is een korte weergave van de belangrijkste rapporten opgenomen. In het rapport 'Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht'²⁶⁷

²⁶⁷ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

constateert de commissie Van Zwol dat Nederland altijd 'in enige mate langdurig verblijvende personen zal hebben zonder verblijfsrecht, hoe goed wet en beleid op papier ook zijn ingericht, hoe goed de uitvoering ook werkt. De asielpraktijk is permanent werk-in-uitvoering'. Verder noemt de commissie dat het voor de sturing binnen de migratieketen van belang is dat een adequate integrale planning en sturing op de doorlooptijden van de asielaanvragen wordt gehanteerd, zodat de ketenpartners en betrokken organisaties in de planning van hun processtap of werkzaamheden hiermee rekening kan houden. Niet alleen vanwege de capaciteit van de organisatie, maar ook in verband met de logistieke planning.

De komst van (asiel)migranten naar Nederland is van zoveel factoren afhankelijk dat het opstellen van prognoses en het daarop baseren van de benodigde capaciteit van organisaties en opvangplekken een hachelijke zaak is. Het hiermee gepaard gaande op- en weer afschalen van het personeelsbestand heeft volgens de commissie consequenties voor de ervaring en daarmee ook de kwaliteit van het werk. De commissie adviseerde daarom meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit te realiseren. De flexibiliteit en effectiviteit van de asielketen zijn gebaat bij een stabiele financiering van de organisaties in de keten. Het is aan het ministerie om te voorzien in de structurele stabiele financiering, waarbij de organisatie in staat is om haar bedrijfsvoering meerjarig stabiel in te richten, zodat de wendbaarheid van de betreffende organisatie wordt vergroot. Op basis van de bovenstaande bevindingen is de informatiepositie van de partijen in het sturingsmodel verbeterd. Ook is naar aanleiding van de aanbevelingen de sturing en periodieke gesprekken tussen opdrachtnemer, opdrachtgever en/of eigenaar zodanig veranderd dat deze op basis van meer uitgebreide en actuele cijfers en gegevens plaatsvindt.

In 2020 heeft het onderzoeksbureau Significant²⁶⁸ in opdracht van het ministerie van JenV onderzoek gedaan naar de uitvoering van de asielprocedure en is gevraagd met voorstellen te komen die moeten leiden tot verdere verbetering van de uitvoering van de asielprocedure. De belangrijkste constatering was dat er verbetering nodig was op informatievoorziening in de brede zin, operationele sturing en tactische sturing op de uitvoering van projecten, pilots en verbetermaatregelen. De aanbevelingen van het onderzoek zijn geland in het IND-programma Vernieuwen Asiel. Hoewel het onderzoek zich voornamelijk heeft gericht op de interne sturing binnen de IND en de asielprocedure, zijn de bevindingen ook van belang voor ketensamenwerking in de brede zin.

De asielketen kent een hoge mate van onvoorspelbaarheid, daardoor is flexibel bewegen een voorwaarde. Bij de uitvoering ervan zijn de overheden nauw met elkaar verbonden. Zo vereist het op- en afschalen van opvangcapaciteit dat het COA en gemeenten hiervoor nauw samenwerken bij het aanwijzen en ontwikkelen van opvanglocaties. Een goed werkend asiel systeem is bovendien essentieel voor draagvlak voor opvang van asielzoekers en integratie van

²⁶⁸ Huitink, B., Van Alphen, J., Khandwalla, T. & Pluut, F. (2020). Onderzoek doorlooptijden IND. Spoor 4, algemene en verlengde asielprocedure. Significant Public.

vergunninghouders in de lokale samenlevingen en de samenleving als geheel. De krapte op de woningmarkt en aansluiting van nieuwkomers op de arbeidsmarkt vormen aanvullende uitdagingen. Een analyse hiervan is beschreven in het rapport Pieken en dalen van de Adviesraad Migratie.²⁶⁹

Om bovengenoemde punten aan te pakken en de samenwerking tussen gezamenlijke overheden (rijk, provincie, gemeente) te versterken is, mede gebaseerd op het bovengenoemde rapport van de Adviesraad Migratie, in 2020 de Uitvoeringsagenda Flexibilisering opgesteld.²⁷⁰ Concrete doelen waren om de opvangcapaciteit van asielzoekers flexibeler mee te laten bewegen met veranderingen in de instroom en de overgang van asielopvang naar huisvesting en integratie te verbeteren. In deze Uitvoeringsagenda wordt verder beschreven hoe het vernieuwde asielsysteem er uit zal moeten gaan zien. In het toekomstige asielsysteem krijgen asielzoekers zo snel mogelijk duidelijkheid over hoe kansrijk hun asielaanvraag is. Zij kunnen zich dan eerder voorbereiden op integratie of terugkeer. Bij de Uitvoeringsagenda werd ook uitgegaan van meerdere aanmeldlocaties.

De Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen komt echter onvoldoende tot realisatie, hoewel de doelen en de ambitie van deze uitvoeringsagenda nog steeds van kracht zijn. Veel van de toen genoemde knelpunten zijn nog volop aanwezig. Zo blijkt er onvoldoende draagvlak voor grootschalige (1000-1500 plekken) Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL's), en zien we dat de manier waarop nu gewerkt wordt met het onderscheid tussen hoofdvestigingen en zogenaamde satelliet locaties, die als overloop kunnen dienen, geleid heeft tot gewenste en ongewenste locaties en verregaande doelgroepbeperkingen. Verder is het onvoldoende gelukt om het aantal verhuisbewegingen te beperken en komt regionale plaatsing onvoldoende tot stand, wat de integratie van statushouders bemoeilijkt.

Op 20 mei 2021 publiceerde EY de rapportage doorlichting Vreemdelingenketen over verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen.²⁷¹ In dit rapport is geconstateerd dat het management en de medewerkers in de keten zich met grote vasthoudendheid en maximale toewijding inzetten en dat op vele fronten inhoudelijk goed werk wordt geleverd. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat om te voldoen aan de actuele politiek-maatschappelijke wensen en verwachtingen er nog belangrijke ontwikkeling nodig was die zowel op korte als langere termijn tot kwalitatieve en kwantitatieve verbetering moest leiden. Zij hebben ook geconstateerd dat een basis van positieve elementen in de ketenprocessen en sturing binnen de vreemdelingenketen aanwezig is. Zo zijn er ketenstructuren op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Het opdrachtgeverschap van de kleine keten is belegd binnen één DG, wat de mogelijkheden voor regievoering versterkt. Positief is ook dat de keten beschikt over een overkoepelend systeem om informatie uit te wisselen.

²⁶⁹ Adviesraad Migratie (2017). Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders.

²⁷⁰ Landelijke Regietafel (2020). Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen.

²⁷¹ EY (2021) Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen. Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen.

Ten aanzien van de organisatie-overstijgende ketenstructuur en transparantie over resultaten binnen de keten is een aantal knelpunten geïdentificeerd. Zo was het onduidelijk wat het hoogste besluitvormingsorgaan is over opgedragen taken. Besluitvorming door het Topberaad kan gevolgen hebben voor de opdracht en de benodigde financiering van een ketenpartner. Het was onduidelijk wat de structuur, het mandaat en de samenhang is van de verschillende gremia. Hierdoor is het risico aanwezig dat opdrachten worden opgepakt die mogelijk niet in lijn zijn met andere opdrachten of besluiten. Dit kan ook door sturing vanuit bijvoorbeeld de politiek. Voorts richten organisaties zich primair op hun eigen doelstellingen, wat effect kan hebben op de ketendoelstellingen. Daarnaast worden besluiten van een organisatie met effecten op de andere organisaties niet of te laat gecommuniceerd. De actoren binnen de driehoek moeten meer rolvast zijn en niet elkaars taken deels uitvoeren, waardoor geen goed zakelijk gesprek kan worden gevoerd. De focus van de gesprekken in de driehoek moet meer op de lange termijn liggen. Ad-hoc sturing leidt tot kortetermijn oplossingen, waarbij grotere (keten)effecten niet voldoende worden meegenomen en er onvoldoende aandacht is voor de impact op de lange termijn.

Voortbordurend op het EY Ketenrapport is gestart met een veranderopgave voor de gehele migratieketen. Hier is binnen het ministerie van JenV een plan van aanpak voor opgesteld dat is vastgesteld in april 2023.²⁷² De opgave richt zich op vier thema's, te weten (1) bewuster werken vanuit de ketengedachte, (2) verbeteren van de governance en sturing, (3) optimaliseren van de informatievoorziening en (4) een bekostiging die past bij de dynamiek van de migratieketen. Het afgelopen jaar heeft de nadruk gelegen op het bewuster werken vanuit het ketenperspectief en het verbeteren van de governance en sturing op de migratieketen. Vervolgens zijn er gezamenlijke indicatoren geformuleerd voor het monitoren van de ketendoelen. Het doel hiervan is de realisatie van de ketendoelen te bewaken, trendmatige afwijkingen sneller te detecteren en te anticiperen op de ontwikkelingen in de toekomst. Het meetbaar maken van ketendoelen is nieuw. In de toekomst zal gebruik worden gemaakt van gekoppelde informatie van ketenpartners.

Daarbij wordt ook beschreven, dat al een aantal wijzigingen in de aansturing is doorgevoerd, zoals de doorontwikkeling van het zogenaamde Topberaad met de bestuurders van de ketenpartners en onderliggende deelopoverleggen naar het Strategisch Overleg Migratieketen en de bijbehorende voorportalen.²⁷³ De directeur-generaal Migratie is voorzitter van dit overleg met de bestuurders en directeuren van de ketenpartners. De agenda bestaat uit het brede terrein van migratie, waarvan asiel een onderdeel is. In het overleg staat het ketenbelang voorop. Als tactisch voorportaal is een directeurenoverleg migratieketen ingesteld, dat sturend is op het ketenbelang en besluitvormend ten aanzien van de eigen opdracht. Dit overleg zal zorgen voor de verbinding met de individuele opdrachten voor de ketenpartners waarover het gesprek plaatsvindt binnen de

²⁷² Ketenplan Migratieketen, 2023. Bewuster werken vanuit de ketengedachte. Intern document ministerie JenV. Publicatie in voorbereiding.

²⁷³ Idem

driehoeken en de overige structuren. Het tactisch overleg zal worden ondersteund door operationele expertteams.

6.5 Overige knelpunten en lessen

Ondanks de doorgevoerde verbeteringen, blijkt een aantal knelpunten te blijven bestaan. In de gesprekken kwam dit veelvuldig naar voren. Deze laten zich als volgt samenvatten.

6.5.1 Overleg en besluitvorming

Ten aanzien van de governance was het onduidelijk of het Topberaad of de opdrachtgever via het sturingsmodel in de driehoek het hoogste besluitvormingsorgaan is. Het is te vroeg om te zeggen of de nieuwe structuur die gekozen is via het Strategisch Overleg Migratieketen (SOM) dit probleem oplost. In alle gevallen blijft de DG de opdrachtgever voor de individuele organisaties, maar in de praktijk raken de opdrachten van de verschillende organisaties elkaar. Dit wordt dan besproken in het SOM. Dat moet er niet toe leiden dat op twee plekken besluitvorming plaatsvindt. In ieder geval is dit probleem wel onderkend, doordat het bijbehorende directeurenoverleg zal zorgen voor de verbinding met de individuele opdrachten binnen de sturingsdriehoeken. Er liggen hoge abstracte ketendoelen of juist gedetailleerde KPI's. Er wordt een gemis ervaren op het deel ertussen, meer keuzes over de gezamenlijke koers voor de komende twee tot drie jaar. In de praktijk ontbreekt een stevig middenstuk, waardoor de keten in oude patronen blijft werken.

6.5.2 Geen inzicht in keteneffecten

Er wordt nog steeds onvoldoende rekening gehouden in de praktijk met de effecten van besluitvorming van individuele organisaties op andere ketenpartners. Hierdoor kunnen andere organisaties in de knel komen. Als voorbeeld kan genoemd worden de kans op no-show bij de IND, wanneer asielzoekers blijken te zijn overgeplaatst, of een vastlopende planning bij de rechterlijke macht als de IND wijzigingen doorvoert in de planning van de verschillende sporen. Voordat besluiten worden genomen dienen er goede uitvoeringstoetsen te liggen van de organisaties die bij het besluit betrokken zijn. Ketensamenwerking zou meer koersbepalend moeten zijn. Dit ontbreekt nu. Afstemming over het eventueel afwijken van de koers tussen ketenpartners vindt op een laat moment plaats of onvolledig. Hierbij speelt mee, dat elk van de organisaties apart wordt beoordeeld op eigen targets en afspraken, waardoor eerst naar het eigen proces gekeken wordt. Aandachtspunt is ook de effecten op samenwerkingspartners buiten de eigen keten van JenV, zowel bij andere ministeries alsook bij medeoverheden en organisaties zoals Nidos en Vluchtelingenwerk Nederland. Bij de bepaling van keteneffecten mag ook de Rechtspraak, als sluitstuk van de migratieketen, niet vergeten worden. Uit de praktijk blijkt dat de gevolgen van beleidsvoornemens voor de werklust van de Rechtspraak veelal niet worden betrokken bij de beleidsvaststelling.

Ook de effecten voor gemeenten en asielzoekers blijven onderbelicht, zoals de lange wachttijden voor behandeling van asielaanvragen en de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) of verstrekking van een

vreemdelingendocument. Dit leidt tot maatschappelijke kosten, zoals hoger beroep gezondheidszorg en latere toetreding tot de arbeidsmarkt.

6.5.3 Politieke sturing en ad hoc opdrachten

Er vindt veel politieke sturing plaats, vooral ten tijde van crisissituaties. Dit heeft vaak tot gevolg dat er een herprioritering moet worden aangebracht en sprake is van impact op de reguliere processen. Ad hoc sturing heeft rechtstreeks effect op de reguliere werkzaamheden van de organisaties en is vooraf vaak onduidelijk hoe bepaalde opdrachten zich verhouden tot de lange termijn. Doordat in het asielse domein onderwerpen heel snel politiek gemaakt worden, zowel landelijk als regionaal en plaatselijk, is de verhouding tussen politieke sturing en bestuurlijke uitwerking uit balans. Als voorbeeld hierbij kan genoemd worden het onvermogen om een tweede Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locatie in te richten, ter ontlasting van Ter Apel. Door het overbelast raken van Ter Apel treden ernstige keteneffecten op, die veel politieke aandacht krijgen, maar niet bestuurlijk worden opgelost. In een dergelijke situatie is het ook lastig om veranderingen door te voeren en innovatie in gang te zetten.

6.5.4 Rolvastheid en helderheid opdrachten

Onduidelijkheid wordt ervaren ten aanzien van de regie- en opdrachtgeversrol van DGM. Hierdoor worden soms taken van de uitvoering bij het departement belegd, met name in crisissituaties. Ook zijn opdrachten soms onvoldoende helder uitgewerkt, waardoor ruis kan ontstaan over wat nu precies van de uitvoering wordt verwacht. Rolvastheid is ook van belang bij oplopende druk. Het is daarbij van belang, dat organisaties de grenzen aangeven van de flexibiliteit die ze aankunnen, en die dan ook gerespecteerd dient te worden. Maar ook wat de grenzen zijn om een menswaardig asielsysteem te behouden. De huidige praktijk laat zien, dat hier regelmatig grenzen worden overschreden.

6.5.5 Ketensamenwerking onder druk

Samenwerking in de keten wordt vaak genoemd, maar staat in de praktijk onder druk in crisissituaties. Een van de oorzaken hiervan is het ontbreken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van en sturing op ketendoelen. Hier ligt een belangrijke opgave voor zowel de opdrachtgever als ook de opdrachtnemers. Zodra druk toeneemt, lijkt men zich terug te trekken op de opgave van de eigen organisatie. De keten is echter zo sterk als de zwakste schakel. Een veelgehoorde wens vanuit de uitvoering is, om bij de uitvoering meer verantwoordelijkheden bij het middenmanagement te leggen voor het oplossen van knelpunten.

6.6 Verbeterpunten

Hoewel er een goede start is gemaakt door de veranderopgave met het vaststellen van ketendoelstellingen, in plaats van individuele doelstellingen, is de verwachting niet dat dit op korte termijn leidt tot grote veranderingen in de ketensamenwerking. De doelstellingen zijn weliswaar vastgesteld in ketenbreed verband en de governance is opnieuw ingericht, maar dat moet zijn werking nog krijgen. De uitwerking hiervan door middel van een veranderopgave is een

goede eerste stap, maar de verwachting is dat het nog even zal duren voordat een echte verandering zichtbaar is in de ketensamenwerking.

De vraag is of de structuur voortgang in de weg zit, of dat het vooral een kwestie is van cultuur en rolvastheid in de aansturing en de inrichting van processen. Daarbij speelt de afweging of structuurverandering een goede oplossing is, gelet op de tijd die het kost en de urgente problematiek die speelt binnen migratie. In het traject van buiten naar binnen van deze heroriëntatie is het hier nauwelijks of niet over gegaan. Daarin is erop gewezen om juist om te kijken naar de aanbevelingen die al zijn gedaan (de rode draad) en daadwerkelijk in te zoomen op welke stappen reeds zijn gezet om deze aanbevelingen op te volgen en of deze het beoogd effect hebben gehad, dan wel nader bij te sturen.

Het is vooral van belang om duidelijk te kiezen welke onderwerpen voor de keten prioriteit hebben en daar gezamenlijke doelen op vast te stellen. Het SOM heeft hier een belangrijke rol in. Door gezamenlijk sterk achter deze keuzes te gaan staan kan de keten daar mee aan de slag en biedt het weerstand tegen het laten afleiden door incidenten en dagdagelijkse politieke wendingen. Bij nieuwe opgaven, ook al raken ze maar één organisatie, is het van belang om de consequenties hiervan met elkaar te doorleven, zowel voor de korte alsook voor de lange termijn. Een systeemverkenning van TNO geeft inzicht in de afhankelijkheden tussen de organisaties binnen en buiten de overheid en biedt een basis om met elkaar in gesprek te gaan bij de uitwerking van ketendoelen en afspraken tussen organisaties.²⁷⁴

In de vreemdelingenketen geldt, net als in andere samenwerkingsverbanden, dat een ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Dat betekent dat alle partijen in staat moeten zijn om snel(ler) op te schalen bij piekbelasting. Dit geldt ook voor organisaties als Vluchtelingenwerk Nederland en het Rode Kruis. Als opschalen bij één of meerdere partners niet lukt heeft dat direct gevolgen voor de wachttijden, de doorlooptijden of het resultaat. Een hulpmiddel hierbij kan zijn een gezamenlijke flexpool, die je kunt inzetten waar de nood het hoogst is. Het is overigens onvermijdelijk, dat een keten, die is ingericht op efficiëntie, bij sterke wijziging in het aantal inkomende asielzoekers, achterstand in werk opbouwt en werkvoorraden vormt.

Een ander belangrijk punt is het werken vanuit vertrouwen. Vertrouwen in elkaar, en in de manier waarop elke organisatie het eigen werk uitvoert. Uitsluiten van risico's geeft verkramping en zorgt voor druk op de uitvoering en toenemend complexiteit bij beoordelingen. De politieke en ambtelijke leiding is hierbij van grote invloed. Van belang is om scenario's voor crisissituaties te maken. Naast zaken als opschaling hebben crises ook gevolgen voor de overlegstructuur en de financieringsstructuur.

²⁷⁴ Broekman, P. Smits-Clijnsen, E. Veldhuis, G.A. van Waas, R. van der Weerd, C., 2023. Systeemverkenning Asielketen. TNO 2023 R10927.

Naast de dagelijkse politieke sturing op de organisaties is het ook van belang, dat er een andere verhouding komt tussen de politiek en de bestuurlijke aansturing. Zo zou ervoor gekozen kunnen worden om in een bestuursakkoord met de provincies en de gemeenten afspraken te maken over aanvullende aanmeldlocaties waar alle gemeenschappelijke voorzieningen aanwezig zijn, die bijvoorbeeld bij toerbeurt worden toebedeeld. Bovenstaande gaat uit van de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen samenwerkingspartners. Wijzigingen zoals de inwerkingtreding van de spreidingswet zijn daar uiteraard van grote invloed op, waarbij bovenstaande aandachtspunten wel van kracht blijven.

Het vergelijkende onderzoek van Clingendael²⁷⁵ onderstreept, dat planning en voldoende financiering nodig zijn voor de uitvoering van asielprocedures, migratiebeheer en draagvlak. Met name Canada maakt gebruik van een jaarlijkse consultatie om "targets" en "levels" vast te stellen. Hierbij worden het publiek en stakeholders uitgenodigd om input te geven. Het gaat zowel om reguliere migratie, familiehereniging, hervestiging en asielprocedures. De Adviesraad Migratie beveelt aan om op dezelfde wijze doelen te stellen.²⁷⁶ De targets en levels – geen quota – kunnen dienen als draagvlak- en planningsmiddel. De planning moet worden vergezeld van voldoende financiering en capaciteit. In Canada, Nederland en de VS zijn achterstanden ontstaan. Zodra een systeem te maken heeft met achterstanden, heeft dit een domino-effect op opvang, integratie en terugkeer. Het debat over asiel of grenzen wordt hierdoor sterk beïnvloed. In alle drie landen met achterstanden is onderkend dat er meer financiering en capaciteit nodig is voor de uitvoering van het asielbeleid.

6.7 Relatie met medeoverheden en maatschappelijke organisaties

Bovenstaande gaat met name over de samenwerking tussen partijen in de uitvoeringsketen, die onder het ministerie van JenV vallen. Bij de uitvoering, en met name bij de realisatie van de opvang spelen de gemeenten een centrale rol. Huisvesting van asielzoekers valt onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het traject van inburgering en participatie van statushouders. Bij de plaatsing van asielzoekers vanuit het COA naar gemeenten heeft de provincie een toezichhoudende rol. Aan de Landelijke Regietafel Migratie & Integratie (LRT) werken het Rijk, de provincies en gemeenten aan gezamenlijke opgaven op het terrein van asiel, huisvesting statushouders en integratie en participatie. In de provincies gebeurt dit aan provinciale regietafels (PRT). Het ministerie van JenV verzorgt het secretariaat van de LRT en bereidt de agenda voor in samenwerking met de ministeries van BZK en SZW, en met adviseurs van de andere vaste deelnemers. Onderwerpen zijn onder andere het aantal nieuwe asielaanvragen, aantal mensen dat uit de

²⁷⁵ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

²⁷⁶ Adviesraad Migratie (2022). Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid.

opvang gaat vanwege bijvoorbeeld afwijzing asielaanvraag of het verkrijgen van een woning, de beschikbaarheid van opvangplekken, bezetting van de locaties en de gemeentelijke taakstelling voor huisvesting van statushouders. Met het aannemen van de zogenaamde spreidingswet neemt de rol van de provincies toe. Bij de verdeling van het aantal opvangplekken per provincies over de gemeenten krijgen de provincies de regierol. Wekelijks vindt ook overleg plaats over de opvang met ketenpartners - inclusief gemeenten, Rode Kruis en Vluchtelingenwerk Nederland, zodat direct geschakeld kan worden als ergens locaties opengaan. Doordat veel opvanglocaties tijdelijk zijn, is het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers aanzienlijk, wat bijdraagt aan de inefficiëntie van het asielproces en de toename van het aantal no-show gevallen bij de IND. Ook is dit nadelig voor het volgen van onderwijs door kinderen en voor het proces van participatie en integratie. Zie paragraaf 5.7.

6.8 Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen opnieuw oppakken

De ideeën achter de uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen werden indertijd breed onderschreven. Zoals hierboven vermeld is de uitvoering ervan niet van de grond gekomen. Daarmee blijft de grote kwetsbaarheid van de keten, met slechts één groot aanmeldcentrum waar spontane aanmelding mogelijk is, en weinig of geen buffercapaciteit in stand. Ook van uit het oogpunt van bedrijfszekerheid is het nodig systemen meervoudig uit te voeren, omdat bij het optreden van knelpunten in één locatie, processen op andere locaties kunnen doorgaan. Bovendien concentreren alle problemen, inclusief overlast, zich dan op één locatie, waardoor beeldvorming en draagvlak negatief worden beïnvloed. Door de grote aandacht die het onderwerp asiel heeft gekregen, is het ook steeds moeilijker bestuurlijke afspraken te maken en wordt elk besluit onderwerp van uitvoerig politiek beraad, zowel lokaal als landelijk.

De huidige situatie rond de opvang, met een structureel tekort aan opvangplaatsen, het veelvuldig wisselen van locaties brengt naast problemen om de gewenste kwaliteit van opvang te leveren, ook steeds verder stijgende kosten met zich mee. Momenteel wordt door COA en het departement onophoudelijk gewerkt aan de vergroting van de opvangcapaciteit. Tegelijkertijd wordt gebouwd aan een duurzamer en flexibeler opvanglandschap. De spreidingswet moet zorgen voor een betere verdeling van de asielopvang over Nederland. Daarnaast zijn sinds dit jaar de financiële mogelijkheden gecreëerd om toe te werken naar 41.000 vaste opvangplekken waar ook aan vastgehouden wordt als de bezetting in de asielopvang lager zou worden. Ook wordt er gekeken naar het meer mogelijk maken van kleinschalige opvang.²⁷⁷

Asielopvang en de plaatsing van statushouders worden momenteel veelal los gezien van brede gebiedsontwikkeling, die voor alle regio's geldt. Provincies zijn verantwoordelijk voor deze regionale plannen. Door de woningbehoefte, de behoefte aan zorg en onderwijs en ook de arbeidsbehoefte integraal mee te

²⁷⁷ Kamerstukken II 2023/24, 19637, nr. 3174.

nemen, en daar ook de woningbehoefte van asielmigranten in mee te nemen, kan dit onderwerp onderdeel worden van een integrale opgave. Nadrukkelijk dient hierbij ook het aanbod aan arbeidspotentieel te worden genoemd. Hoewel de beslissing op een asielaanvraag een juridische, morele afweging is, verdient het gegeven dat elk jaar duizenden mensen beschikbaar komen voor de arbeidsmarkt meer aandacht dan het nu krijgt.

6.9 ODA

Een onderwerp dat apart aandacht vraagt is het gebruik van de zogenaamde ODA gelden uit de begroting van Buitenlandse handel en Ontwikkelingsamenwerking (BHOS) voor de financiering van de opvang van asielzoekers in het eerste jaar. Dit wordt hieronder uitgewerkt.

In 1988 is door het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) besloten dat de uitgaven voor eerstejaarsopvang van vluchtelingen uit ontwikkelingslanden, die op de OESO/DAC-lijst voor ODA-ontvangende landen staan, als ODA (Official Development Assistance) mag worden gerapporteerd. In de nota buitenlanduitgaven van 1992 staat beschreven dat vanaf 1991 “OS een bijdrage [zal] leveren in de kosten van opvang van deze asielzoekers van ten hoogste 420,2 mln. [gulden red.]”²⁷⁸ Asiel was destijds een generaal dossier.²⁷⁹ Bij de Voorjaarsnota 2010 besloot het kabinet om asiel niet meer als generaal dossier te behandelen en om uitgaven aan eerstejaars asielopvang aan ODA toe te rekenen en uit het ODA-budget te betalen.²⁸⁰ Het ODA-plafond voor asieluitgaven werd hiermee losgelaten. Binnen het Nederlandse systeem, dat werkt met een plafond aan ODA-uitgaven in een gegeven jaar, leidt dit tot fluctuaties binnen het ODA-budget, met name op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Als er onvoorziene ontwikkelingen zijn, kan het kabinet besluiten van deze systematiek af te wijken. Zo heeft het kabinet besloten om vanuit het ODA-budget eenmalig EUR 150 miljoen ter beschikking te stellen voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Dit is slechts een beperkt deel van de totale uitgaven voor deze opvang, die nu niet aan ODA zijn toegerekend, maar ten laste komen van het generaal beeld in de Rijksbegroting

De eerste raming van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) van 2023²⁸¹ gaf een verwachting dat de gemiddelde COA-bezetting zal stijgen binnen de begrotingshorizon.²⁸² Het kabinet heeft mede op basis daarvan besloten de

²⁷⁸ Kamerstukken II 1991/92, 22610, nr. 2.

²⁷⁹ Bij een generaal dossier worden over- en onderschrijdingen van de ramingen direct ten laste of ten gunste van de algemene middelen gebracht, en niet opgevangen binnen de betreffende begroting.

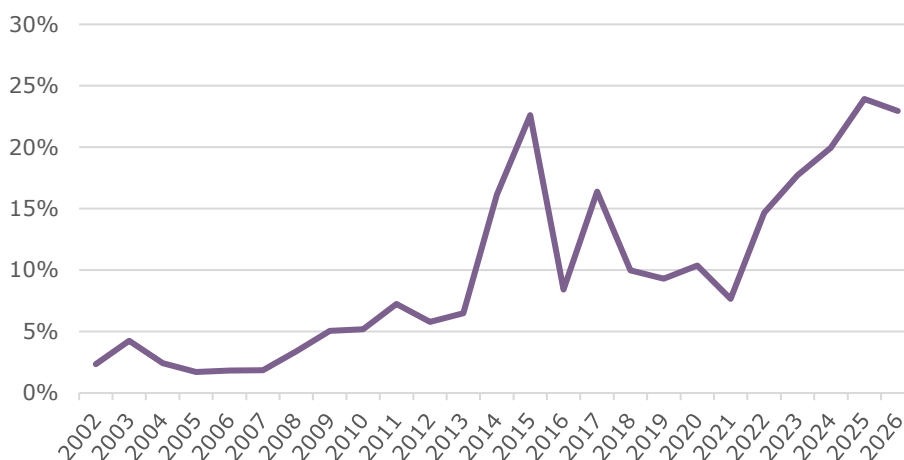
²⁸⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32395, nr. 1

²⁸¹ Rijksoverheid (2023, 28 april). Kabinet stelt MPP vast. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/04/28/kabinet-stelt-mpp-vast>.

²⁸² De Meerjaren Productie Prognose (MPP) is een periodiek overzicht van prognoses voor de migratieketen. De MPP voorziet in een prognose die vijf jaar vooruitkijkt en wordt minimaal elk half jaar herijkt. De MPP staat als analytisch product op zichzelf en is vervolgens ondersteunend (als bron/eerste uitgangspunt) aan vervolgtrajecten binnen de keten, zoals het begrotingsproces.

daarbij gepaard gaande hogere uitgaven aan reguliere eerstejaarsopvang conform overeengekomen systematiek binnen de kaders van het ODA-budget te verwerken, met uitzondering van de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het kabinet heeft tevens besloten de financiële tegenvaller op basis van deze verwachtingen tot en met 2026 in te boeken. Hiervoor hebben de departementen via een verdeelsleutel een bijdrage geleverd voor het deel dat niet toerekenbaar was aan ODA. In onderstaande figuur wordt zichtbaar gemaakt dat het percentage van de uitgaven voor eerstejaarsopvang van vluchtelingen in relatie tot het totale ODA-budget (exclusief opvang Oekraïners in Nederland) sterk stijgt van een percentage van ca. 5% in 2013 tot een percentage van ca. 25% in 2025. De jaren 2023 en verder betreffen een doorrekening.

Figuur 6.2: Aandeel asiel ten opzichte van ODA in totaal



Bron: HGIS-Jaarverslagen 2002 t/m 2022, HGIS-nota's 2023 en 2024.

De grote fluctuaties op de BHOS-begroting die voortkomen uit het inpassen van deze asieluitgaven zorgen voor onrust binnen het budget van ontwikkelingssamenwerking. Zo moest er in april 2023 nog ruim 550 miljoen euro omgebogen worden op de BHOS-begroting binnen het lopende jaar (circa -14%). Dit bemoeilijkt de doeltreffendheid van de OS-programma's. Vanuit het maatschappelijk middenveld komt veel kritiek op het feit dat stijgende asieluitgaven ten koste gaan van internationale samenwerking, en dat in steeds toenemende mate. Ook vanuit de Tweede Kamer is hier aandacht voor, zie bijvoorbeeld de aangenomen motie Thijsen c.s. die het kabinet vraagt de asieltoerekening te maximeren²⁸³. In het in oktober jl. gepubliceerde OESO/DAC-rapport over het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid wordt Nederland geadviseerd zich te blijven inzetten om de effecten van fluctuerende asieluitgaven op ODA te beperken om de continuïteit en voorspelbaarheid van de inzet op ontwikkelingssamenwerking te borgen.²⁸⁴

²⁸³ Kamerstukken II 2023/24, 36435 XVII, nr. 11.

²⁷⁴ OECD (2023). OECD Development Co-operation Peer Reviews. Netherlands.

Daarnaast is het voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid belangrijk dat de totstandkoming van het beleid, de (keuzes omtrent de) uitvoering en het budget bestuurlijk in een hand liggen, zoals ook genoemd in de Brede Maatschappelijke Heroverweging uit 2020.²⁸⁵ Nu komt een deel van de rekening van het asielbeleid bij BHOS terecht, terwijl dit departement beleidsinhoudelijk niet betrokken is bij de keten en geen invloed heeft op keuzes die uiteindelijk medebepalend zijn voor de kosten. Dit zorgt ervoor dat bepaalde efficiëntieprikkels in het proces ontbreken of op de verkeerde plek liggen.²⁸⁶ Daarnaast maakt dit het gesprek over de budgettaire aspecten van de asielketen ook bestuurlijk ingewikkelder dan nodig, omdat naast het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken dient te worden. Met name de noordelijke EU-landen hebben ervoor gekozen om een ODA-plafond in te stellen. Zweden heeft recent een cap ingevoerd voor de aan ODA toe te rekenen asieluitgaven waardoor deze maximaal 8 procent van het totale ODA budget mogen bedragen.

Er zijn voor de bekostiging van eerstejaars asielopvang andere varianten denkbaar. Hierbij dient benadrukt te worden dat een andere systematiek waarbij de uitgaven voor de eerstejaars asielopvang niet meer of in mindere mate vallen binnen het ODA-budget, bij gelijkblijvende asieluitgaven leiden tot een dekkingsvraagstuk elders op de Rijksbegroting, waarvoor een oplossing gevonden moet worden. Fluctuaties in het aantal asielzoekers leiden, ongeacht de dekking, ook tot fluctuaties op de Rijksbegroting. Een van de opties is om de uitgaven aan eerstejaarsopvang los te koppelen van de rest van het ODA-budget, zodat door JenV integraal besloten kan worden over de volledige asielketen en de bijbehorende budgetten. Dergelijke uitgaven buiten het ODA-budget mogen nog steeds als ODA gerapporteerd worden en kunnen zo meetellen voor de ODA-prestatie, die door de OESO wordt vastgesteld.²⁸⁷ Als alternatief kan, conform de motie Thijssen c.s., gekozen worden voor een maximering van de asieluitgaven die uit het ODA-budget betaald mogen worden. Ook deze oplossing zorgt voor een meer integrale visie op de asielketen (en het bijbehorende budget). Daarnaast zorgt het ook voor meer bestuurlijke rust voor de betrokken ministeries, en voor meer rust op de BHOS-begroting.

6.10 Inzet ketenpartners op veiligheid

Afgelopen jaren was de vraag voor de inzet van de politie bij de identificatie en registratie hoger dan de toegewezen capaciteit vanwege de toename van het aantal asielaanvragen. Opschaling boven de toegewezen capaciteit van de politie Afdeling Vreemdelingen Politie Identificatie en Mensenhandel (AVIM) is voor de politie echter niet eenvoudig en vraagt inzet van schaarse capaciteit, uit andere

²⁸⁵ Rijksoverheid (2020). Naar een wendbare migratieketen. Brede maatschappelijke heroverweging.

²⁸⁶ Rijksoverheid (2020). Naar een wendbare migratieketen. Brede maatschappelijke heroverweging. P. 76: "Het huidige kostprijsstelsel geeft beperkt prikkels tot doelmatigheid. Dit komt volgens AEF deels omdat de interne COA begroting niet rechtstreeks is gekoppeld aan het kostprijsmodel van JenV voor het COA. "Dit wordt versterkt omdat door de ODA-verrekening een deel van het COA-budget uiteindelijk ten laste komt van BHOS, niet J&V.", aldus AEF."

²⁸⁷ De ODA-prestatie is de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal inkomen (BNI). Nederland heeft zich aan de internationale afspraak om 0,7% van haar BNI aan ontwikkelingssamenwerking uit te geven geëncijmteerd.

onderdelen van de politie, die op dat moment niet voor andere geprioriteerde taken kan worden ingezet.²⁸⁸ Het invoeren van de binnengrenscontroles door de KMar betekent een toename van de benodigde inzet van andere organisaties, zoals de politie, Douane, Dienst Justitiële inrichtingen, en het Openbaar Ministerie. Er is capaciteit nodig voor binnenlands vreemdelingtoezicht en de afhandeling daarvan, maar ook voor de afhandeling van incidenten en het verrichten van onderzoek bij geconstateerde strafbare feiten tijdens de grenscontroles. Voor het opsporen van migratiecriminaliteit is ook de inzet van opsporingsdiensten nodig. Voorbeelden hiervan zijn situaties, waarbij niet alleen irreguliere migranten worden aangetroffen, maar ook (mensen)smokkelaars, identiteitsfraude, verboden goederen, drugs en gezochte personen. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de politie en de KMar graag meer zouden investeren in onderzoeken naar de achtergronden van asielzoekers om meer informatie te achterhalen over gebruikte routes voor mensensmokkel.

²⁸⁸ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3154.

7 Terugkeer

7.1 Inleiding

Wanneer er geen verblijfsrecht in Nederland is, komt vertrek uit Nederland ter sprake. Uitgangspunt is vrijwillige terugkeer, maar onder omstandigheden kan ook gedwongen vertrek aan de orde zijn. In dit hoofdstuk worden naast het terugkeerproces ook de uitvoeringsaspecten van het terugkeerproces beschreven, inclusief beschikbare voorzieningen en de Landelijke Vreemdelingenvoorziening. Ook is aandacht voor de factoren die van invloed zijn op terugkeer. Daarnaast wordt het proces van gedwongen vertrek besproken en de rol die partnerschappen kunnen hebben bij het ondersteunen van vertrek. Tot slot wordt het onderwerp 'Duldung' toegelicht, het beleid dat in Duitsland wordt toegepast voor migranten die geen verblijfsrecht krijgen, maar ook niet (kunnen) vertrekken.

7.2 Terugkeerproces

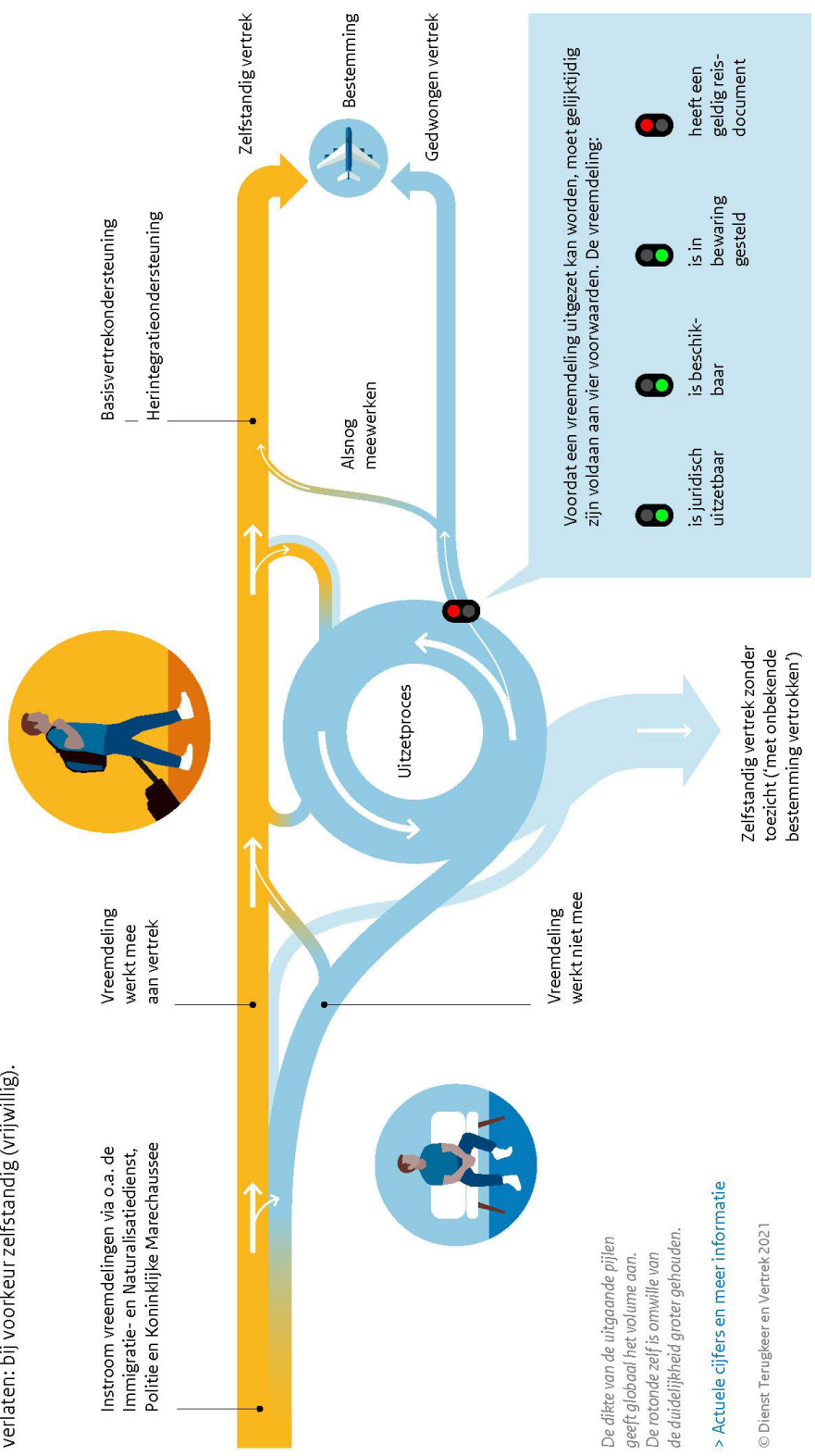
Als migranten geen verblijfsrecht krijgen in Nederland is het de verantwoordelijkheid van de migrant zelf om Nederland te verlaten. Dit vloeit voort uit de Terugkeerrichtlijn waarin vrijwillig vertrek als uitgangspunt is geformuleerd.²⁸⁹ Zij kunnen daarbij ondersteuning krijgen van de overheid of andere organisaties zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Vanuit de overheid stimuleert en faciliteert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de vrijwillige terugkeer. Wanneer een migrant besluit terug te keren, kan diegene vertrekondersteuning ontvangen. Dat houdt in dat de migrant voorgelicht wordt over de geboden ondersteuning, assistentie en vergoeding krijgt voor reisdocumenten en vliegtickets en een financiële ondersteuningsbijdrage voor eerste levensbehoefte in het land van terugkeer. Er zijn hiervoor verschillende terugkeerprojecten opgezet die bestaan uit financiële hulp of ondersteuning in natura in het land van herkomst. Deze terugkeerprojecten worden onder meer uitgevoerd door IOM onder het programma 'Return and Emigration Assistance from the Netherlands (REAN)'.²⁹⁰ Voor mensen in kwetsbare situaties zoals alleenstaande minderjarigen, slachtoffers van mensenhandel en medisch kwetsbare mensen zijn er speciale voorzieningen.

²⁸⁹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348/98)

²⁹⁰ Ondersteuning bij Terugkeer. Dienst Terugkeer en Vertrek.

Figuur 7.1: Het terugkeerproces

Het streven is dat vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, het land aantoonbaar verlaten: bij voorkeur zelfstandig (vrijwillig).



De dikte van de uitgaande pijlen geeft globaal het volume aan. De rotatie zelf is omwille van de duidelijkheid groter gehouden.
 > Actuele cijfers en meer informatie
 © Dienst Terugkeer en Vertrek 2021

Bron: DT&V, 2023

Het REAN-programma is er voor aanvragers die geen verblijf in Nederland krijgen of hun asielaanvraag intrekken, voor mensen die besluiten om hun tijdelijke asielvergunning in te trekken en voor migranten zonder verblijfsrecht.²⁹¹

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) is het terugkeerbeleid anders vormgegeven dan voor volwassenen en kinderen in gezinnen. Als een amv geen verblijfsrecht krijgt in Nederland wordt deze aan de DT&V overgedragen. Terugkeer kan alleen als er adequate opvang gerealiseerd kan worden in het land van herkomst (of een land waar de amv eerder verblijf had). De DT&V heeft speciale regievoerders voor amv's en in samenwerking met Nidos, IOM en COA wordt aan het terugkeerproces gewerkt. Het uitgangspunt is dat de terugkeer van een amv begeleid plaatsvindt. De overheid mag volgens de Terugkeerrichtlijn een amv alleen dan terug laten keren wanneer hij/zij terecht kan bij een familielid of in adequate opvangfaciliteiten.²⁹² Daarvoor moet een grondige beoordeling van de situatie van de amv worden gemaakt waarbij rekening moet worden gehouden met meerdere aspecten (zoals leeftijd, fysieke en mentale gezondheid). De beoordeling van beschikbaarheid van adequate opvang moet al voor het nemen van een terugkeerbesluit worden onderzocht.

7.3 Factoren die invloed hebben op vertrek

Met betrekking tot de verwachtingen van vrijwillig vertrek is het goed om inzicht te krijgen in factoren die van belang zijn bij de beslissing van mensen om al dan niet uit Nederland te vertrekken. Daar zijn verschillende onderzoeken naar gedaan. Zo spreekt Van Wijk (2008) over push-, pull-, stay- en deter-factoren.²⁹³ Push- en stay-factoren hebben betrekking op de situatie van de migrant in Nederland en zijn factoren die zorgen dat men weg wil uit Nederland (push) of juist wil blijven (stay). Pull- en deter-factoren hebben te maken met de situatie in het land van herkomst en zorgen ervoor dat de migrant terug wil (pull) of juist niet terug wil naar het herkomstland (deter). De factoren kunnen zich op micro- en/of macroniveau afspelen. Op microniveau gaat het om de persoonlijke situatie van de migrant (medische situatie, het hebben van kinderen, enz.) en op macroniveau gaat het om het niveau van het maatschappelijke domein (asielbeleid, veiligheid, opvang). Dit maakt duidelijk dat de factoren per migrant heel uiteenlopend kunnen zijn en de overheid slechts op een beperkt aantal factoren invloed heeft.²⁹⁴

Leerkes (2010) toonde aan dat de mate van vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst verklaard kan worden op basis van de volgende factoren: de (gepercipieerde) levenskansen in het land van herkomst, (gepercipieerde)

²⁹¹ Het REAN-programma is niet voor migranten afkomstig uit EU/EER/EVA-landen, de Europese microstaten (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino en Vaticaanstad) en landen uit de top 35 van hoogste inkomens van de Wereldbank. Dit is met uitzondering van slachtoffers van mensenhandel en alleenstaande minderjarigen die ongeacht nationaliteit gebruik kunnen maken van REAN.

²⁹² HvJ EU (2021, 14 januari). ECLI:EU:C:2021:9

²⁹³ Van Wijk, J. (2008). Reaching out to the unknown. Native counselling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return. IOM.

²⁹⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen.

levenskansen in de illegaliteit en het risico op uitzetting en de (ervaren) eigen gezondheid.²⁹⁵ Daaruit blijkt dat het verschil in veiligheid tussen Nederland en het land van herkomst doorslaggevend is om in Nederland te blijven dan het verschil in economische situatie. Ook liet het onderzoek zien dat naarmate de migranten negatiever zijn over hun levenskansen in de illegaliteit en de dreiging van detentie en uitzetting toeneemt, de kans op zelfstandig vertrek toeneemt. Daarbij dus gedreven door negatieve prikkels. Met betrekking tot de factor gezondheid bleek dat er een positief verband is tussen gezondheid en terugkeerintentie, dus dat een betere gezondheid samengaat met een positievere houding over terugkeer en de situatie in het land van herkomst.

Hierbij merken de onderzoekers op dat niet kan worden uitgesloten dat het ook andersom werkt: dat mensen die Nederland niet willen verlaten gezondheidsklachten ontwikkelen. Er zijn wel aanwijzingen dat, naast een positievere houding ten aanzien van terugkeer, gezondere migranten ook meer (zelf)vertrouwen hebben in het in staat zijn terug te keren en ontvankelijker zijn voor de drang vanuit de overheid om terug te keren.

Regioplan (2015) benoemt twee belangrijke belemmeringen van terugkeer: 'attitude', ofwel het goed vinden om terug te keren, en 'ervaren gedragscontrole', ofwel mogelijkheden zien om terug te keren.²⁹⁶ Deze belemmeringen kunnen ook weer beïnvloed worden door de ervaren onveiligheid of bestaanskansen in het land van herkomst. Hoewel bij de vertrekondersteuning veel praktische hulp en maatwerk wordt geboden, liggen er volgens de onderzoekers kansen om met bepaalde methodieken de negatieve houding ten aanzien van vertrek te beïnvloeden. Gesprekken met migranten en begeleiders op opvanglocaties in het kader van een onderzoek naar, onder andere, de invloed van geboden opvang op terugkeer brachten naar voren dat professionele begeleiding en activering maakt dat migranten vaker bezig zijn met hun toekomstperspectief en meer openstaan voor terugkeer.²⁹⁷ Daarvoor is ook een stabiele leefsituatie (medische en psychische gesteldheid) van belang, zodat de migrant ruimte heeft om over de toekomst na te denken. Ook werd duidelijk dat het meewerken aan terugkeer pas van de grond komt als de juridische mogelijkheden voor verblijf uitgeput zijn. Langdurig verblijf in Nederland, lange duur van de procedures en verkeerde signalen over kansen in Nederland (geruchten over beleidsvoornemens, pardonregelingen) kunnen ook belemmerend werken op de terugkeer. Dat het verloop van het persoonlijke migratietraject en de ervaren legitimiteit van het verloop van de asielpcedure invloed heeft op de beslissing op terugkeer is ook bekend.²⁹⁸

Van Zwol merkt op dat de bereidheid om te vertrekken wordt bepaald door een complex samenspel van factoren dat grotendeels buiten de invloed van de overheid ligt.²⁹⁹ Factoren die van invloed zijn op vertrekbereidheid zijn

²⁹⁵ Leerkes, A., Galloway, M. & Kromhout, M. (2010). Kiezen tussen twee kwaden. Determinanten van blijf- en terugkeerintenties onder (bijna) uitgeprocedeerde asielmigranten, WODC.

²⁹⁶ Klaver, J., Telli, S. & Witvliet, M. (2018). Terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Een verkenning van interventies om zelfstandige terugkeer te stimuleren. Regioplan.

²⁹⁷ Winter, H., Box-Reimert, V., Geertsema, B. & Krol, E. (2018). Onderdak en opvang door Rijk en gemeenten van vertrekplichtige vreemdelingen en de invloed daarvan op terugkeer. WODC.

²⁹⁸ Cleton, L. (2022). Tussen dwang en drang. Hoe terugkeercounselors de 'vrijwillige terugkeer' van ongedocumenteerde migranten realiseren.

²⁹⁹ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

aanwezigheid van familie in het land van herkomst, de leeftijd van de migrant, de economische situatie in het herkomstland en of iemand werk had voor vertrek. Integratie heeft een negatief effect op vertrek: hoe meer men zich identificeert met het land van bestemming, hoe lager de vertrekbereidheid. Deze constatering pleit volgens Van Zwol voor snelle besluitvorming.

7.4 Uitvoering terugkeerproces

Er zijn verschillende organisaties in Nederland die ondersteuning bieden bij vertrek. De cijfers van aantoonbaar vertrek (ook gedwongen) behoren tot de hoogste van de vergeleken landen, zo blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek.³⁰⁰ Een stijging van vertrek was te zien na de oprichting van de DT&V in 2007. Er wordt gesteld dat terugkeerbeleid dat zowel bestaat uit ondersteuning bij vertrek als uit gedwongen vertrek het meest effectief is. De dreiging van gedwongen vertrek is nodig om deelname aan (zelfstandige) terugkeerprogramma's te stimuleren. Gezien het Nederlandse terugkeerbeleid, dat zich inderdaad zowel op vrijwillige als op gedwongen terugkeer richt en in vergelijking met andere landen goed ontwikkeld is, is de vraag op welke manier het Nederlandse terugkeerbeleid nog aan effectiviteit kan winnen. De onderzoekers wijzen daarbij op het beleid in andere landen, van bijvoorbeeld Noorwegen dat zich gericht heeft op diplomatieke relaties en Zweden dat terugkeer als politieke prioriteit gemaakt heeft.

Gebleken is dat veel verschillende factoren de beslissing op terugkeer beïnvloeden. De factoren liggen op persoonlijk en op maatschappelijk niveau. Maar uiteindelijk gaat het om het hebben van perspectief. Dat geldt zowel voor migranten die verblijfsrecht krijgen in Nederland als voor migranten die Nederland moeten verlaten. Daarbij geldt ook dat de hele periode van verblijf in Nederland met alle ervaringen die daarbij horen, zoals in de opvang en het verloop van de asielprocedure, invloed hebben op de (snelheid van) integratie, en ook de vertrekbereidheid. Het is daarom van belang gedurende het hele verblijf in Nederland te kijken naar de factoren die kunnen bijdragen aan integratie dan wel vertrekbereidheid.

Hoewel in Nederland door oprichting van de DT&V en de samenwerking met andere partijen het terugkeerproces goed vormgegeven is, blijven er uiteraard uitdagingen in de praktijk bestaan. De Adviesraad Migratie heeft ervoor gepleit terugkeer als intrinsiek onderdeel van het migratieproces te zien en daarbij meer in te zetten op toezicht en handhaving, vermindering van oneigenlijk gebruik van asielprocedures en snelle terugkeer van aanvragers met weinig kans op een verblijfstatus.³⁰¹

De DT&V wijst op verschillende omstandigheden die de uitvoering van het terugkeerbeleid bemoeilijken.³⁰² Toenemende juridische complexiteit (zie ook

³⁰⁰ Van Houte, M & Leerkes, A. (2019). Dealing with (non-)deportability. A comparative policy analysis of the post-entry migration enforcement regimes of Western European countries.

³⁰¹ Adviesraad Migratie (2019). Secundaire migratie van asielzoekers in de EU.

³⁰² DT&V (2023). Stand van de uitvoering.

hoofdstuk 4) heeft uitwerking op de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid. Net zoals bij de asielprocedure heeft dit te maken met de Europese regelgeving die een groot deel van het terugkeerbeleid bepalen. In deze regelgeving en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie is te weinig aandacht voor de uitvoerbaarheid. Daarnaast constateert de DT&V dat er een groep migranten is die niet meewerkt aan zelfstandig vertrek, nieuwe procedures start of dat er migranten zijn waarbij het herkomstland medewerking weigert.³⁰³ Een andere omstandigheid is de druk op de migratieketen in de afgelopen jaren die invloed heeft op het terugkeerbeleid. Capaciteitstekorten bij partners in de keten leiden er dan toe dat er minder inzet kan worden gepleegd op werkzaamheden die van belang zijn voor terugkeer. Internationaal speelt het beperkte functioneren van het Dublinsysteem. Overdrachten kunnen niet of moeilijker gerealiseerd worden omdat sommige landen aanvullende voorwaarden stellen aan de overdracht, migranten zich onttrekken aan toezicht of er beperkingen uit jurisprudentie voortvloeien. Wanneer het niet goed functioneren van het Dublinsysteem tot gevolg heeft dat migranten na overdracht weer terug kunnen keren naar Nederland ondermijnt dat het terugkeerbeleid. Secundaire migratie, dus migratie van personen die zonder toestemming van het ene EU-land naar het andere EU-land reizen, blijft op deze manier mogelijk. Voor het verminderen van secundaire migratie moet het Dublinsysteem hervormd worden en het terugkeerbeleid in EU-verband worden verbeterd.³⁰⁴ Het EU-migratiepact heeft, onder andere, als doel de uitvoering van de Dublinverordening te verbeteren.

7.5 Voorzieningen in voorbereiding op terugkeer

Wanneer iemands asielaanvraag wordt afgewezen en een terugkeerbesluit is genomen, mag diegene nog maximaal 28 dagen in een regulier azc wonen om het vertrek uit Nederland voor te bereiden, tenzij beroep wordt ingesteld.³⁰⁵ Amv's blijven in de opvang omdat zij minderjarig zijn. Daarna heeft de amv geen recht meer op onderdak en geld van het COA. Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, die geen recht hebben op COA-opvang krachtens de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva), kunnen buitenwettelijk onderdak krijgen in de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel indien zij bereid zijn om mee te werken aan vertrek. Hierbij geldt als uitgangspunt dat het vertrek binnen 12 weken gerealiseerd dient te worden. Voor gezinnen is het uitgangspunt dat zij, nadat zij geen recht meer hebben op opvang, worden overgeplaatst naar een gezinslocatie. Zo wordt voorkomen dat minderjarige kinderen op straat worden gezet. Op zowel de vrijheidsbeperkende locatie en op de gezinslocatie zijn de voorzieningen soberder en de huisregels strenger dan op een regulier azc. Voor volwassenen is het aantal activiteiten beperkt. Voor kinderen zijn de voorzieningen hetzelfde als op een regulier azc; ze gaan naar school, ontvangen leefgeld en kunnen deelnemen aan verschillende activiteiten.

³⁰³ Eind 2022 hebben ruim 6.000 migranten die bij DT&V bekend zijn minimaal een beslissing op een procedure gekregen. Ruim 70% van deze groep heeft twee of meerdere beslissingen gekregen of heeft een beslissing maar zit wederom in een procedure.

³⁰⁴ Adviesraad Migratie (2019). Secundaire migratie van asielzoekers in de EU.

³⁰⁵ COA (n.d.). Opvanglocaties voor terugkeer. Geraadpleegd op 20 november 2023 via <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-voor-terugkeer>.

Kinderen hebben het recht om zich te ontwikkelen, ongeacht op wat voor type opvanglocatie zij zich bevinden.³⁰⁶ Ook hebben zij recht op bescherming en zorg en dient een opvanglocatie een omgeving te accommoderen die bijdraagt aan de gezondheid, eigenwaarde en het zelfrespect van kinderen. Er wordt geconstateerd dat dit niet altijd het geval is op gezinslocaties. Kinderen in gezinslocaties ervaren over het algemeen veel onzekerheid vanwege hun onzekere verblijfsstatus. Ook krijgen zij niet altijd die juiste zorg. Daarnaast ervaren kinderen negatieve gevolgen van het ervaren gebrek aan autonomie van hun ouders. Ook wordt geconstateerd dat het verblijf op gezinslocaties tegenstrijdige signalen kan geven.³⁰⁷ De voorzieningen waarvan met name kinderen gebruik maken, zijn veelal gericht op een toekomst in Nederland. Tegelijkertijd is het verblijf op een gezinslocatie erop gericht om vertrek uit Nederland te realiseren. Realisatie van betere zorg met name voor kinderen en het creëren van een realistisch toekomstperspectief, bijvoorbeeld door het aanbieden van onderwijs in een andere taal, kan helpen het verblijf op een gezinslocatie te verbeteren.

7.6 Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen

In vijf gemeenten³⁰⁸ is er voor personen met een vertrekplicht die geen recht meer hebben op Rijksonderdak opvang opgezet in de vorm van een pilot: de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV). Deze voorziening is een samenwerkingsverband tussen het Rijk en gemeenten en betreft een vervolg op de zogeheten bed bad broodvoorziening. De LVV is opgericht om naast opvang ook begeleiding te bieden met als doel binnen bestaande kaders bestendige oplossingen te vinden voor migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Men kan hier onderdak krijgen als zij meewerkt aan het vinden van een bestendige oplossing voor hun situatie. Een bestendige oplossing kan gevonden worden in terugkeer, doormigratie of legalisering van verblijf. De partijen die betrokken zijn bij de LVV zijn gemeenten, ngo's, IND, DT&V, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel en het ministerie JenV.

Het vinden van een bestendige oplossing voor personen die uitgeprocedeerd zijn blijkt niet altijd gemakkelijk. De eindevaluatie van de LVV-pilot laat zien dat voor 18 procent een bestendige oplossing is gevonden (inwilliging, vertrek of doormigratie) en voor 41 procent een semi-bestendige oplossing (het indienen van een nieuwe asielaanvraag of het verkrijgen van uitstel van vertrek vanwege medische redenen waarbinnen het grootste deel uiteindelijk leidt tot een verblijfsvergunning.³⁰⁹ Naast effecten over uitstroom noemt de eindevaluatie maatschappelijke effecten zoals het beter in beeld hebben van groepen

³⁰⁶ Schuitemaker, S., Simons, M. & Vegter, M. (2023). Dweilen met de kraan open. De bedreigde ontwikkeling van kinderen in gezinslocaties en de drempel tot adequate (jeugd)hulp. Defence for Children.

³⁰⁷ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

³⁰⁸ Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht.

³⁰⁹ Mack, A., Buimer, L., Rog, J. & Witvliet, M. (2022). Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening. Regioplan.

migranten, verbetering van het welzijn van migranten en verbetering in de openbare orde en veiligheid.

Tussen begin 2022 en begin 2023 is 62 procent uit de LVV uitgestroomd met een bestendige oplossing, waarvan 83 procent op basis van verblijf en 17 procent op basis van vertrek.³¹⁰ De LVV heeft, naast het werken aan een bestendige oplossing, ook de doelstellingen om tot verbeterde samenwerking tussen betrokken partijen te komen, inzicht te krijgen in wat nodig is voor een bestendige oplossing en het ontwikkelen van een regionale functie dat leidt tot een landelijk stelsel van LVV. De grootste toegevoegde waarde van de LVV zit volgens de evaluatie op de verbeterde samenwerking van betrokken organisaties. Tegelijkertijd is winst te behalen in de samenwerking door duidelijkheid over mandaat en speelruimte van de verschillende betrokken organisaties en meer uniformiteit in registratie, selectie en identificatie. Het kabinet heeft aangekondigd met gemeenten in overleg te gaan over het vervolg van de LVV.³¹¹

7.7 Gedwongen vertrek en vreemdelingenbewaring

Als een migrant een terugkeerbesluit heeft en niet vrijwillig Nederland heeft verlaten na de wettelijke vertrektermijn, kan DT&V het gedwongen terugkeerproces in gang zetten. Met zogeheten toezichtmaatregelen kan het vertrek worden bevorderd. Voorbeelden daarvan zijn een meldplicht bij de politie, betaling van een borgsom, inname van documenten, verbod op verlaten van de gemeente. Welke maatregel wordt ingezet is afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de migrant, medewerking aan terugkeer en het risico van onttrekking aan toezicht.

Als uiterst middel kan in het laatste geval iemand in bewaring worden gesteld. Voorwaarden voor vreemdelingenbewaring zijn, onder meer, dat deze wordt opgelegd door de hulpofficier van justitie³¹² of een aangewezen medewerker van DT&V, dat er zicht moet zijn op uitzetting, er geen alternatief is dat minder ingrijpend is en dat de bewaring maximaal zes maanden duurt (met eventuele verlenging tot achttien maanden). Voor gezinnen en alleenstaande minderjarigen geldt een maximale verblijfsduur in vreemdelingenbewaring van in beginsel veertien dagen.

Voor gezinnen, vrouwen en alleenstaande minderjarige asielzoekers is er de Gesloten Gezinsvoorziening (GGV). De GVV is een gesloten locatie maar gezinnen hebben wel een eigen woning en kinderen hebben toegang tot speelvoorzieningen en onderwijs. Andere migranten die in bewaring worden gesteld, worden ondergebracht in een regulier detentiecentrum. Zij hebben op de locatie bewegingsvrijheid maar mogen het terrein niet verlaten. Voor

³¹⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). De staat van migratie 2023.

³¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3105.

³¹² Of daartoe aangewezen ambtenaren van politie en de KMar (zie [artikel 5.1. van Voorschrift Vreemdelingen 2000](#)).

terugkeer moet gelijktijdig aan drie voorwaarden voldaan zijn.³¹³ Ten eerste moet er een akkoord voor terugname zijn met van het land van herkomst. Medewerking van het land van herkomst is nodig voor identificatie en afgifte van reisdocumenten. Wanneer er een terugnameakkoord is verstrekt, moeten er geen juridische belemmeringen zijn voor uitzetting. Dit is aan de orde als er nog procedures lopen voor toelating. Ten slotte moet iemand fysiek beschikbaar zijn voor vertrek. Op het moment dat aan al deze voorwaarden is voldaan, is het van belang snel te handelen zodat de uitzetting daadwerkelijk kan plaatsvinden. Dit vereist een goede samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten. Van Zwol beschrijft dat een integrale sturing binnen de vreemdelingenketen op vertrekmogelijkheden een verbetering zou zijn voor het snel kunnen handelen.³¹⁴ Dit wordt bevestigd door de DT&V. Een gerealiseerde terugkeer is een product van meerdere partijen in de migratieketen, waarbij een integrale aansturing van de keten met oog voor het terugkeerbelang noodzakelijk is.³¹⁵ De regelgeving met betrekking tot terugkeer en vreemdelingenbewaring is gebaseerd op Europese richtlijnen (Terugkeerrichtlijn en Opvangrichtlijn) en de Dublinverordering.³¹⁶ Net zoals in de uitvoering van de asielprocedure is geconstateerd, heeft jurisprudentie ervoor gezorgd dat het gedwongen terugkeerproces complexer is geworden (strengere motivering van onder andere inbewaringstelling). Ook wordt vanuit de uitvoering opgemerkt dat wet- en regelgeving niet altijd goed aansluit bij de praktijk.³¹⁷

7.8 Partnerschappen

Partnerschappen worden vaak gezien als instrument om migratiebewegingen te beïnvloeden (zie paragraaf 3.12). Een van de doelstellingen die met strategische partnerschappen wordt beoogd is het bevorderen van terugkeer. Om zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer te kunnen realiseren is medewerking van herkomstlanden vaak van belang.³¹⁸ Met name wanneer men niet in het bezit is van geldige reisdocumenten of wanneer degene deze niet overhandigd aan de Nederlandse autoriteiten, is het noodzakelijk dat een herkomstland een 'laissez-passer' (een vervangend reisdocument) afgeeft waarmee de persoon in kwestie kan terugkeren naar het land van herkomst.

Om medewerking te verkrijgen van herkomstlanden bij het realiseren van terugkeer, wordt regelmatig gepleit voor betere samenwerking op Europees niveau om tot EU-brede partnerschappen te komen.³¹⁹ Dit vanuit het idee dat samenwerking op Europees niveau zorgt voor een grotere slagkracht. Recent onderzoek laat echter zien dat de invloed van terugkeerovereenkomsten op het bevorderen van terugkeer beperkt is. Dit geldt met name voor EU-brede

³¹³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 37.3. De terugkeer van vreemdelingen.

³¹⁴ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

³¹⁵ DT&V (2023). Stand van de uitvoering.

³¹⁶ Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

³¹⁷ Klaassen, M. & Rodrigues, P. (2022). Tijdsdruk opleggen vreemdelingenbewaring. WODC.

³¹⁸ Leerkes, A.S., Maliepaard, M. & Van der Meer, M. (2022). Interstatelijke betrekkingen en terugkeer. Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies. WODC.

³¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Coalitieakkoord 2021-2025 (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.; Van Zwol, R., Myjer, B.E.P. & Scholten, P.W.A. (2019). Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.

partnerschappen: terugkeerovereenkomsten tussen (enkele) EU-landen en herkomstlanden blijken niet voor een hogere terugkeer te zorgen. Alleen juridisch bindende, bilaterale overeenkomsten (zie kader 7.1) blijken bij te dragen aan een hoger terugkeerpercentage, alhoewel de invloed beperkt is. De onderzoekers stellen dat "terugkeerovereenkomsten weliswaar kunnen helpen om terugkeer te realiseren, maar dat ze geen noodzakelijke voorwaarde vormen, en meestal ook niet voldoende zijn".³²⁰

Bij het sluiten van overeenkomsten is het van belang om dit te doen in overeenstemming met mensenrechtelijke verplichtingen onder internationaal en Europees recht.³²¹ Ook wordt gepleit voor meer openbaarheid en transparantie over partnerschappen in het kader van terugkeer, wat kan zorgen voor een betere democratische controleerbaarheid.³²²

Kader 7.1: Bilaterale afspraken met Marokko

Een voorbeeld dat door meerdere professionals wordt aangehaald als een succesvol partnerschap betreft de afspraken die Nederland in juli 2021 met Marokko heeft gemaakt.³²³ Hiertoe is een actieplan opgesteld om de samenwerking tussen beide landen op verschillende terreinen te versterken, waaronder migratie. Hiermee wordt ruimte gecreëerd om het gesprek aan te gaan over onder andere reguliere migratie, visa en terugkeer.

Cijfers van de DT&V geven inzicht in de werking van deze bilaterale afspraken. Uit de onderstaande tabel blijkt dat sinds ingang van dit partnerschap met name het aantal ontvangen nationaliteitsbevestigingen is gestegen. Ook is er een stijging ingezet in het aantal afgegeven laissez-passer's vanaf de ingang van het actieplan. Tegelijkertijd duiden de vertrekcijfers van de DT&V op de complexiteit van het terugkeerproces; de relatieve toename in met name het aantal ontvangen nationaliteitsbevestigingen vertaalt zich niet in alle gevallen in zelfstandig of gedwongen vertrek. Toch zijn er in 2023 meer personen zelfstandig of gedwongen uit Nederland vertrokken dan de jaren ervoor. Toekomstig onderzoek waarbij een langere tijdperiode in ogenschouw kan worden genomen, zal meer kunnen zeggen over de effectiviteit van de bilaterale afspraken tussen Nederland en Marokko.

³²⁰ Leerkes, A.S., Maliepaard, M. & Van der Meer, M. (2022). Interstatelijke betrekkingen en terugkeer. Overkoepelende samenvatting en belangrijkste conclusies. WODC. Pagina 6.

³²¹ College voor de Rechten van de Mens & Commissie Meijers (2017). Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie. Zie ook de Mensenrechtelijke meetlat voor toetsing van afspraken tussen de EU en derde landen over migratie: <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/0e47ee7f-4ee5-405b-b820-0f99f1b6e976>.

³²² Amnesty International (2017). Uitgezet. Mensenrechten in het kader van gedwongen terugkeer en vertrek.

³²³ file:///H:/Downloads/tk-samenwerking-tussen-nederland-en-marokko-op-het-gebied-van-migratie.pdf

Tabel 7.1: Cijfers caseload DT&V - Marokko						
	2019	2020	2021	2021 (vanaf actieplan*)	2022	2023
Instroom in DT&V-caseload (waarvan Dublin)	1.775 (620)	1.145 (355)	1.030 (330)	460 (120)	1.125 (320)	1.840 (400)
Zelfstandig vertrek	40	20	20	10	35	110
Gedwongen vertrek	25	10	5	<5	30	170
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1.110	860	440	340	560	700
Cijfers Laissez-Passer (LP) Marokko						
	2019	2020	2021	2021 (vanaf actieplan*)	2022	2023
Aantal verzoeken	270	240	100	35	240	420
Aantal ontvangen nationaliteitsbevestigingen	10	<5	<5	0	160	310
Aantal afgegeven LP's	5	0	0	0	30	270

Bron: DT&V, 2024. *: Actieplan in werking vanaf 17-07-2021.

Enkel inzetten op partnerschappen lijkt niet voldoende om terugkeer te bewerkstelligen. Toch is er een mogelijkheid om bilaterale relaties strategisch vorm te geven. De mate waarin een herkomstland medewerking aan terugkeer verleent, lijkt in grote mate af te hangen van persoonlijke relaties en *goodwill*.³²⁴ Herkomstlanden hebben over het algemeen niet veel profijt bij het verlenen van medewerking, doordat dit economisch ongunstig is – vanwege *remittances* (geldoverboekingen van migranten aan bekenden in het land van herkomst) en de vaak hoge werkloosheid in het land – en doordat het politiek gevoelig is om medewerking aan de gedwongen terugkeer van onderdanen te verlenen. Maatwerk is nodig om een duurzame samenwerking te creëren, waarbij het van belang is de juiste mensen te kennen en uit te vinden wat werkt. Hoewel EU-brede overeenkomsten op zichzelf niet zonder meer kunnen zorgen voor een toename in terugkeer, kunnen EU-landen op dit laatste aspect wel van elkaars ervaringen leren.

³²⁴ Leerkes, A.S., Van der Meer, M., Paasche, E. & Brekke J-P. (2022). Intergovernmental relations and return. Part 3: Beyond return frameworks. An exploration of Dutch and Norwegian intergovernmental strategies to implement enforced return to Afghanistan, Iran, and Iraq.

7.9 Buitenschuldbeleid en *Duldung*

Niet zelden komt het voor dat men geen verblijfsvergunning krijgt, maar ook niet zomaar terug kan keren of uitgezet kan worden naar het land van herkomst – los van de inhoudelijke besluitvorming. Vanuit beleid en de praktijk wordt gesignaleerd dat er een diffuse strategie is ten opzichte van de groep die geen perspectief heeft op zowel rechtmatig verblijf in Nederland als vertrek uit Nederland.

In Nederland is er op dit moment een buitenschuldbeleid. Dit beleid houdt in dat men in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning als iemand er alles aan heeft gedaan om terug te keren, maar wanneer dit niet is gelukt.³²⁵ De voorwaarden om voor een buitenschuldvergunning in aanmerking te komen zijn streng.³²⁶ Met name de inspanningsverplichting, waarbij de bewijslast bij de persoon in kwestie ligt en niet bij de autoriteiten, wordt vaak niet gehaald vanwege de vele, soms onduidelijke, voorwaarden waaraan cumulatief moet worden voldaan.³²⁷ Dit leidt ertoe dat in de praktijk bijna niemand een buitenschuldvergunning krijgt toegekend. Een uitzondering hierop is het beleid omtrent amv, aangezien in het bijzondere buitenschuldbeleid staat dat het eerst aan de overheid is om opvang in het land van herkomst te zoeken. Daarnaast is het op dit moment mogelijk om uitstel van vertrek te verlenen op grond van artikel 64 als medische omstandigheden of bijzondere en individuele omstandigheden vertrek belemmeren.³²⁸

Duitsland gaat op een andere manier om met uitgeprocedeerde migranten die niet terug kunnen keren naar het land van herkomst. Zij heeft hiertoe een limbo-status geïntroduceerd, waarbij het verblijf van een uitgeprocedeerde migrant wordt getolereerd zonder dat dit verblijf wordt gelegaliseerd.³²⁹ Deze zogenaamde *Duldung* (vrij vertaald: gedoogstatus) wordt omschreven als een 'tijdelijke opschorting van uitzetting'.³³⁰ *Duldung* kan worden toegewezen aan iemand wanneer er een uitzettingsstop is naar diens herkomstland of etnische groep of wanneer uitzetting onmogelijk is vanwege een gebrek aan reisdocumenten, medische redenen of andere humanitaire redenen. Ook kan iemand kortdurend aanspraak maken op *Duldung* vanwege het verlenen van mantelzorg of het voltooien van een opleiding.³³¹

³²⁵ DT&V (n.d.). Buiten schuld. Verkregen op 21 november 2023 via <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/het-terugkeerproces/bijzondere-omstandigheden/buiten-schuld>.

³²⁶ Adviesraad Migratie (2013). Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken.

³²⁷ Voor de voorwaarden, zie bijvoorbeeld: Adviesraad Migratie (2013). Waar een wil is, maar geen weg. Advies over de toepassing van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet zelfstandig uit Nederland kunnen vertrekken. P. 22-23.

³²⁸ DT&V (n.d.). Medische en schrijnende omstandigheden. Geraadpleegd op 6 december 2023 via <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/over-dtv/leidraad-terugkeer-en-vertrek/knelpunten-en-oplossingen/medische-en-schrijnende-omstandigheden>.

³²⁹ Schütze, T. (2023). The (non-)status of 'Duldung': Non-deportability in Germany and the politics of limitless temporariness.

³³⁰ Aufenthaltsgesetz §60a. Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung). Zie: <https://dejure.org/gesetze/AufenthG/60a.html>.

³³¹ De *Ausbildungsduldung* is in het leven geroepen voor jongeren die aan een studie zijn begonnen het recht te geven deze af te maken en eventueel door te stromen naar een baan die verblijfsrecht biedt.

Wanneer iemand een *Duldung* heeft, heeft dit invloed op diens rechten en plichten op verschillende domeinen.³³² Mensen met een *Duldung*, ook wel *Geduldeten* (vrij vertaald: gedoogden) genoemd, mogen onder bepaalde voorwaarden werken.³³³ *Geduldeten* krijgen een woonplaats toegewezen en zijn ertoe verplicht om in gemeenschappelijke woningen te leven. Alleen wanneer men zelf in levensonderhoud kan voorzien, kan een aanvraag worden ingediend om een eigen woning te betrekken. Daarnaast hebben *Geduldeten* recht op een sociaal-cultureel bestaansminimum, in de vorm van een klein, maandelijks bedrag.³³⁴ Ook is men via een zorgverzekering medisch verzekerd en kan er aanspraak worden gemaakt op werkloosheids-, pensioens-, ongevallen- en zorgverzekering wanneer men werkt.

Ook is er enig toekomstperspectief op verblijf in Duitsland voor *Geduldeten*, aangezien zij op termijn in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning.³³⁵ De voorwaarden hiervoor zijn echter streng; men moet bijvoorbeeld al bepaalde tijd een *Duldung* hebben, kunnen voorzien in eigen levensonderhoud, een bepaald taalniveau hebben en geen overtredingen hebben begaan.³³⁶ In de praktijk lijkt dit niet vaak te gebeuren, aangezien het lastig is om in deze limbo-status te voldoen aan deze eisen. Zo zijn de eisen op het gebied van taal bijvoorbeeld moeilijk te halen, aangezien er geen financiering is voor taalonderwijs voor *Geduldeten*.³³⁷ In de praktijk betekent dit dat het zich bevinden in een limbo-status veel onzekerheid voor de *Geduldete* met zich meebrengt. *Duldung* is tijdelijk en onzeker, en het kan betekenen dat men moet terugkeren, bijvoorbeeld wanneer de juist documenten worden geleverd. Met name voor kinderen en amv is dit onzekere toekomstperspectief problematisch. De onzekerheid bij een amv over diens wettelijke status en toekomst zijn niet verenigbaar met het belang van het kind.³³⁸

Duldung is niet alleen bedoeld om mensen die op korte termijn geen zicht hebben op verblijf of terugkeer deel te laten nemen aan de maatschappij. Ook is het een manier om uitgeprocedeerde mensen die onrechtmatig in Duitsland verblijven in beeld te krijgen.³³⁹ In tegenstelling tot Duitsland heeft Nederland weinig zicht op deze groep. Door het in beeld hebben van deze groep en hen een *Duldung* toe te kennen, kan men meer controle uitoefenen op deze groep.

Daarnaast wordt de manier waarop Duitsland met *Duldung* vormgeeft aan het beleid voor uitgeprocedeerde personen grotendeels beïnvloed door de krapte op de arbeidsmarkt.³⁴⁰ Hoewel niet iedereen in staat is om te werken, bijvoorbeeld

³³² Horrevoets, E. & Van Hal, L. (2018). Maatschappelijke participatie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een verkenning van Duits beleid. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

³³³ Uitzondering is de groep met een *Duldung*-light, die ze krijgen als ze door eigen schuld niet uitzetbaar zijn.

³³⁴ Dit recht op een bestaansminimum kan worden geweigerd wanneer men volgens de immigratiedienst alleen naar Duitsland is gereisd om deze diensten te ontvangen, wanneer de uitreistermijn al vaststaat, wanneer men de eigen uitzetting tegenhoudt, of wanneer men integratiemaatregelen verhoed of niet deelneemt aan een integratiecursus.

³³⁵ Horrevoets, E. & Van Hal, L. (2018). Maatschappelijke participatie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Een verkenning van Duits beleid. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

³³⁶ Voor jongeren tot 21 jaar gelden er andere voorwaarden en is de toekenning van een verblijfsvergunning iets gemakkelijker.

³³⁷ Tinnemans, K. & Van der Hoff, M. (2019). *Duldung*: Nadere verkenning van maatschappelijke participatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Duitsland. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

³³⁸ Voor meer informatie over amv en de terugkeerrichtlijn, zie: Adviesraad Migratie (2022). Amv-beleid is (nog steeds) in strijd met EU-terugkeerrichtlijn.

³³⁹ Tinnemans, K. & Van der Hoff, M. (2019). *Duldung*: Nadere verkenning van maatschappelijke participatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Duitsland. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

³⁴⁰ Van Houte, M., Kasli, Z. & Leerkes, A. (2023). Introduction: Irregularized humanitarian migrants – policies, rationales, and the search for more durable solutions.

vanwege fysieke of mentale gezondheidsproblemen, kan middels *Duldung* een groep arbeidskrachten worden aangeboord die al in het land is maar voorheen geen formele toegang tot de arbeidsmarkt had.

Hoewel *Duldung* door sommige stakeholders wordt beschouwd als een realistische strategie om om te gaan met de groep die kansrijk is op verblijf noch terugkeer, wordt door anderen deze vorm van statusverlening gezien als een ondermijning van het terugkeerbeleid. *Duldung* zou daarnaast irreguliere migratie kunnen stimuleren. Ook worden zorgen geuit over een mogelijk verminderde bereidheid tot medewerking van herkomstlanden aan terugkeer wanneer onderdanen kans maken op een *Duldung*. Dergelijke zorgen lijken ook verweven te zijn in het Duitse beleid; de *Duldung*-status lijkt met opzet elementen in zich te hebben die een afschrikwekkende werking dienen te hebben – zoals het moeilijk kunnen verkrijgen van een verblijfsvergunning –, waarmee wordt gepoogd de aantrekkingskracht van Duitsland te verminderen en mogelijkheden om misbruik te maken van de sociale voorzieningen te voorkomen.³⁴¹

Toch kan het interessant zijn om te verkennen of bepaalde elementen van *Duldung* kunnen worden toegepast in Nederlands beleid, en of *Duldung* al dan niet een aanvulling kan zijn op het reeds bestaande buitenschuldbeleid en het onderdak dat momenteel aan een deel van deze groep wordt geboden in gezinslocaties en de LVV.

³⁴¹ Schütze, T. (2023). The (non-)status of 'Duldung': Non-deportability in Germany and the politics of limitless temporariness.

8 Reflecties, conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Het doel van de fundamentele heroriëntatie is om te komen tot een robuuster asielstelsel, waarbij beleid, de uitvoering van dat beleid en het stelsel de scope vormen. In de vorige hoofdstukken is een breed spectrum aan onderwerpen beschreven op basis van gesprekken, rapporten en literatuur. Deze hoofdstukken betreffen een weergave van de verschillende perspectieven over de werking van het asielbeleid en het asielstelsel in de praktijk. Daartoe is samengewerkt met betrokken personen en organisaties van buiten en binnen de overheid. Zij hebben vervolgens inzage gekregen in de voorlopige bevindingen voor een feitencheck. In dit hoofdstuk reflecteert ABDTOPConsult op de opgehaalde informatie en worden conclusies geformuleerd. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

Bij de verkregen inzichten worden drie domeinen onderscheiden, die in samenhang bezien de basis vormen voor de aanbevelingen over het asielbeleid en het asielstelsel. Het eerste domein betreft het onderwerp beleid en de bijbehorende planvorming, rekening houdend met de internationale en nationale juridische kaders van het asielbeleid. Het tweede domein betreft de verdere vormgeving en de uitvoering ervan in de Nederlandse context, en het derde domein omvat het onderwerp participatie, waarbij de positie van de asielzoeker zelf een belangrijke plaats inneemt. De onderwerpen die worden besproken, vormen de bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel, waarbij het belangrijk is de domeinen van het beleid en de wettelijke kaders, de uitvoering en van de asielzoeker zoveel mogelijk in samenhang te bezien.

8.2 Reflecties en conclusies

8.2.1 Beleid en wettelijke kaders

Aansprekende en solide plannen

De eerste constatering is, dat een meerjarig, strategisch en integraal asiel- en migratiebeleid ontbreekt, zowel voor het nationale als het internationale beleid. De focus in de politieke discussie is de afgelopen tijd gericht geweest op het korte-termijn-beleid en het beheersbaar houden van de aantallen (asiel)migranten die naar Nederland komen.³⁴² Verder valt op, dat bij het zoeken naar oplossingen voor gesignaleerde knelpunten wordt gekeken naar het nemen van losse maatregelen, maar dat er weinig naar het asiel- en migratiesysteem als geheel wordt gekeken. Dit alles heeft er in grote mate aan

³⁴² Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

bijgedragen dat (asiel)migratie wordt gezien als een onbeheersbaar dossier. Een meerjarige en integrale visie op asiel en migratie is wel nodig om weer grip te krijgen op deze beleidsterreinen. De recente publicatie van de WRR 'Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle' noemt migratie als een van de onderwerpen waarvoor het nodig is aansprekende en solide plannen te ontwikkelen.³⁴³ De WRR pleit voor plannen waarin naast het doel ook wordt beschreven hoe dit kan worden bereikt, waardoor deze plannen houvast, richting en perspectief bieden. De publicatie van de Staatcommissie Demografische Ontwikkeling is in lijn met deze conclusie.³⁴⁴ De Staatscommissie bepleit de groei van de bevolking te matigen. Zij wijst daarbij op het belang om beleid te ontwikkelen voor de verschillende vormen van migratie, met de aanbeveling om ramingen van bandbreedtes te maken voor de aantallen van de verschillende soorten migratie. Deze ramingen zijn dan vervolgens ook uitgangspunt voor het inrichten van de uitvoering.

Wettelijke kaders

Het Nederlandse asielbeleid is gevormd door Europese regelgeving, waarin de internationale verdragen opgenomen zijn. Nationale invulling van richtlijnen is mogelijk, maar de speelruimte daarin is beperkt en leidt via vragen aan het Europese Hof tot steeds strakkere interpretaties. Deze beweging naar harmonisatie wordt voortgezet in het nieuwe Asiel- en Migratiepact. Daarbij worden nu stappen gezet naar een meer Europese aanpak door het vervangen van richtlijnen door verordeningen en afspraken over strengere grensbewaking en vergrote Europese solidariteit. Deze grensprocedures zijn bedoeld om aan de EU-buitengrenzen snel te kunnen beoordelen of aanvragen ongegrond of niet-ontvankelijk zijn. Bij veel gesprekspartners leven zorgen over het waarborgen van mensenrechten rond de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact van de EU, onder andere rond de mogelijkheid voor detentie van minderjarigen. Voor een goede werking en ter bevordering van de uniformiteit is het noodzakelijk om de uitvoeringsorganisaties tijdig te betrekken en om de afspraken te monitoren. Bij verdere ontwikkeling van het EU-beleid kan de aanbeveling van de Staatscommissie worden meegenomen om als Nederland te pleiten voor een extra criterium bij de toedeling van de aantallen asielzoekers per lidstaat. Naast bevolkingsomvang en BBP zou volgens de Staatscommissie ook bevolkingsdichtheid mee moeten kunnen tellen bij de afwegingen.

Wijziging van de verdragen en wetgeving is mogelijk, maar vraagt langdurige trajecten, waarbij op korte termijn geen effect te verwachten valt. Over de wens van de Tweede Kamer om een opt-out te onderzoeken, waarbij een lidstaat eigen regels mag stellen, moet men beseffen dat met een opt-out de lidstaat niet meer meedoet in de Europese vormgeving. Afgezien van de negatieve effecten op Europese solidariteit en samenwerking is het de vraag hoelang het duurt om een dergelijke positie te verkrijgen. Gezien de afhankelijkheid van Nederland van het beleid aan de buitengrenzen en internationale afspraken is deze optie niet aantrekkelijk.

³⁴³ WRR (2023). Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle.

³⁴⁴ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei.

In de politieke discussie ligt de nadruk op de beperkingen die het Vluchtelingenverdrag, mensenrechtenverdragen en de EU-wetgeving hebben op de keuzes ten aanzien van de inrichting van het asielbeleid en het asielstelsel. De bovengenoemde discussie is niet uniek voor Nederland. Ook in andere Europese landen wordt de discussie gevoerd over de houdbaarheid van deze wettelijke kaders. In meerdere landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk (VK), is wetgeving in de maak om het aantal asielzoekers te beperken. De kans is daarbij reëel, zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 in het geval van het VK, dat deze wetgeving sneuvelt bij juridische toetsing door hogere rechterlijke colleges. Dit is recent in Frankrijk ook het geval. Initiatieven, zoals het openen van centra voor de opvang van asielzoekers in Albanië door Italië zijn nog met veel vragen omgeven. De heroriëntatie neemt nadrukkelijk het uitgangspunt, dat initiatieven en wetgeving dienen te voldoen aan de vigerende internationale regelgeving en dat bij de uitvoering in de landen de rechtsstatelijkheid dient te worden geborgd.

De vraag is of de verschillen in de uitvoering in de lidstaten van belang zijn voor de keuze van een land door een migrant. Hier blijkt geen overtuigend wetenschappelijk bewijs voor te zijn; het land van bestemming wordt met name bepaald door de zoektocht naar veiligheid en door toeval, enigszins door het netwerk in een land en in mindere mate door het economisch perspectief.³⁴⁵ De geschiedenis leert dat de grote fluctuaties in aantallen asielzoekers voornamelijk zijn terug te voeren op nieuwe conflictharden elders in de wereld. Pogingen om deze aantallen en de genomen migratieroutes te beïnvloeden hebben vooral effect via buitengrensprocedures en internationale afspraken, zoals de eerdere afspraken met Turkije. De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat vooral internationale wetgeving en afspraken, naast de geopolitieke situatie, van invloed zijn op de komst naar Nederland. Dat betekent dan ook gewenste aanpassingen in internationaal verband moeten worden vastgelegd. De conclusie is ook, dat resultaten van deze aanpassingen niet op korte termijn zijn te verwachten.

Van irreguliere naar reguliere migratie

In recente publicaties³⁴⁶ staat beschreven dat Europa als migratiedoel aantrekkelijk zal blijven vanwege de grote welvaartsverschillen die er zijn tussen de landen van herkomst en de EU. Voor vluchtelingen is de EU een veilig gebied, dat in staat is om hen op te vangen en perspectief te bieden, conform de doelstellingen van het Vluchtelingenverdrag en de EU-verdragen. Door gebrek aan legale mogelijkheden om naar de EU te komen wagen mensen hun leven om langs zeer gevaarlijke routes op irreguliere wijze de EU binnen te komen. Louter strenger grensbeleid zal de zoektocht naar alternatieve routes bevorderen.³⁴⁷ Het bieden van alternatieven, zoals vergunningen voor arbeidsmigratie kan deze situatie mogelijk veranderen. Verruiming van de mogelijkheid om via hervestiging vluchtelingen via legale routes uit te nodigen, biedt hiernaast de mogelijkheid om gericht bescherming te geven aan kwetsbare

³⁴⁵ Kahmann, M., Hamdi, A. & Verstappen, M. (2023). Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers.

³⁴⁶ De Haas, H. (2023). Hoe migratie echt werkt. Het ware verhaal over migratie aan de hand van 22 mythen.; Koopmans, R. (2023). De asielloterij. Het Europese vluchtelingenbeleid van 2015 tot de Oekraïneoorlog en hoe het beter kan.

³⁴⁷ Idem

vluchtelingen. De vergelijkende landenstudie van Clingendael geeft aan dat bij migratiebeheer via een opeenstapeling van op zich toegestane maatregelen zoals visumeisen en vervoerderssancties, die het voor veel asielzoekers onmogelijk maken legaal naar de EU te reizen, het belangrijk is, dit samen te laten gaan met de mogelijkheid voor het bieden van bescherming van vluchtelingen via legale routes. Bestemmingslanden zoals de Verenigde Staten en EU-lidstaten hebben vergelijkbare uitdagingen op het gebied van asiel en migratie. Al deze landen erkennen een medeverantwoordelijkheid in het kader van het Vluchtelingenverdrag om vluchtelingen te beschermen en hebben tegen de achtergrond van vergrijzende samenlevingen behoefte aan selectieve arbeidsmigratie, maar zien door een voortdurend hoge irreguliere migratiedruk op hun buitengrenzen het draagvlak voor asiel afnemen en antimigratie-sentimenten toenemen.³⁴⁸

Het initiatief van de EU om een digitaal platform in te richten, waarbij werkgevers kunnen aangeven voor welke (tijdelijke) arbeid zij werknemers van buiten de EU nodig hebben, is onderdeel van een groter plan van de Europese Commissie om irreguliere migratie via illegale en gevaarlijke routes terug te dringen.³⁴⁹ Dat vraagt om zicht op de behoefte die een land heeft aan arbeidskrachten en inzicht in welke groei een land aan kan.³⁵⁰ Dat impliceert een migratiebeleid dat breder gaat dan alleen asiel. Het denken over verruiming van de mogelijkheden voor arbeidsmigratie in relatie tot asielmigratie staat (in Nederland) nog in de kinderschoenen en de meeste beleidsinspanning is gericht op het terugdringen van irreguliere migratie. Legale routes zijn voorspelbaarder en kunnen in combinatie met hervestiging mogelijk bijdragen aan het beter beheersbaar houden van migratie, hoewel daarover nog weinig bekend is. Meer aandacht voor legale routes is daarom op z'n plaats en past ook in de aanbeveling van de WRR om geïntegreerde migratieplannen te ontwikkelen.

Partnerschappen

Partnerschappen en bescherming in de regio zijn belangrijke onderwerpen in het asiel- en migratiebeleid. Een beweging van irreguliere naar reguliere migratie lukt niet zonder brede partnerschappen met derde landen op basis van gemeenschappelijke belangen. De resultaten zijn van invloed op de aantallen asielzoekers die naar Europa komen en weer teruggaan. Bij het vormgeven van partnerschappen is verbreding van de discussie van belang, waarbij het om meer moet gaan dan alleen beperking van de komst van asielzoekers en het bevorderen van terugkeer. Wederzijdse belangen, inclusief factoren die in het belang zijn van de (economische) ontwikkelingen in de partnerlanden dienen hier onderdeel van uit te maken. Gelijkwaardigheid is hierbij een uitgangspunt. Samenwerken op migratie gaat gepaard met bijdragen aan duurzame onderwerpen zoals investeren in opvang, asielprocedure en rechten van vluchtelingen na erkenning in de landen die hen opvangen en uitwerking van onderwerpen als legale routes, en hervestiging. Aandachtspunt is de verhouding van enerzijds bilaterale partnerschappen tussen individuele staten en Europese

³⁴⁸ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhan Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

³⁴⁹ NOS (2023, 15 november). Europese Commissie komt met matchingsite voor arbeidsmigratie. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2497934-europese-commissie-komt-met-matchingsite-voor-arbeidsmigratie>

³⁵⁰ Denkwerk, 2023. Migratie als motor. Hoe Nederland migratie kan inzetten als drijvende kracht.; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024). Gematigde groei.

partnerschappen. Samenwerking dient mensenrechten als onderwerp te bevatten, met transparantie en monitoring van afspraken.

8.2.2 Uitvoering

Wettelijke normen en bekostiging

De manier waarop Nederland uitvoering geeft aan het asielbeleid is in de basis doordacht en efficiënt.³⁵¹ De huidige knelpunten zijn met name veroorzaakt door bezuinigingen in tijden van afnemende aantallen asielzoekers. De uitvoering van het asielbeleid heeft te maken met een tekort aan opvangplekken bij het COA en voorraden van te behandelen asielaanvragen bij de IND. Dit heeft intussen een structureel karakter. Bij de uitvoering van het asielbeleid wordt niet overal voldaan aan het minimale niveau van voorzieningen bij de opvang, met name bij de tijdelijke locaties. Ook bij het afhandelen van procedures worden normen niet gehaald. Met als gevolg dat de rechter de overheid tot de orde roept. Het opleggen van dwangsommen bij het overschrijden van termijnen heeft geen sturend effect meer, wat een belangrijk signaal is van het vastlopen van de uitvoering. Daarmee staat het vertrouwen in de overheid voor alle partijen onder druk, zowel tussen overheden, als bij de asielzoeker en de burger.

Dat het tekort aan opvangplekken nijpend is, blijkt wel uit het gegeven, dat van de huidige COA-locaties ongeveer de helft binnen een jaar vervalft.³⁵² Bijkomend effect is het sterk oplopen van de kosten van de asielketen, met name in de opvang.^{353, 354} Uit de gegevens in hoofdstuk 6 blijkt verder, dat de kosten voor opvang exponentieel stijgen. Alleen al tussen 2022 en 2026 stijgt de begroting voor opvang met circa twee miljard euro (figuur 6.1). Dit kan niet alleen worden verklaard door de aantallen asielzoekers, maar vooral door de kosten die worden gemaakt bij het openen en sluiten van de tijdelijke locaties, waaronder niet-reguliere locaties zoals hotels en cruiseschepen. Ook de werkvoorraden van de IND en de trage uitstroom van statushouders dragen bij aan de hoge opvangkosten. Intussen zijn door ophoging van de begroting wel stappen gezet naar een meer structurele bekostiging van het COA en wordt dit ook overwogen voor de IND, om ook buffercapaciteit te hebben bij dalende aantallen asielzoekers. Dit heeft echter nog weinig effect door de grote tekorten aan opvangplekken en de tijd die het kost om mensen te werven en op te leiden. Niet onvermeld mag blijven, is de zware wissel die het voortduren van de problemen heeft op het personeel van de uitvoerende organisaties. Ook daar heeft de overheid een zorgplicht voor. De oproep in deze heroriëntatie is om het voldoen aan de wetgeving en aan de minimale normen als uitgangspunt te nemen in het beschikbaar stellen van de middelen voor de uitvoering.

Momenteel vindt bekostiging van het eerste jaar van de opvang van asielzoekers plaats uit het ODA-budget van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Naast het oplopen van het bedrag zorgen

³⁵¹ Wijnkoop, M., Kok, S., Pronk, A., Bush-Joseph, K., Sie Dhian Ho M. & Neumann, R. (2024). In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection. Clingendael.

³⁵² Data COA januari 2024.

³⁵³ Algemene Rekenkamer (2023). Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het Jaarverslag 2022.; Inspectie Justitie en Veiligheid (2023, 20 juni). Brief Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie.

fluctuaties voor onrust op dit beleidsdossier. Het is binnen het raamwerk van de internationale afspraken een politieke keuze of en hoeveel van de kosten voor de asielopvang ten laste wordt gelegd aan de ODA-middelen. Gezien de grote opgave in het asioldossier voor bescherming in de regio, en de uitbouw van partnerschappen en de gelden die daarvoor nodig zijn, is het raadzaam om de bijdrage vanuit ODA voor de asielopvang te maximaliseren en de schommelingen op te vangen vanuit de reguliere middelen.

Stabiliteit in de uitvoering en regionale benadering

Stabiliteit in de uitvoering is een belangrijke voorwaarde om taken goed uit te voeren en veranderingen aan te kunnen. Het belang van voldoende financiering is hierboven al benoemd. De spreidingswet die recent in werking is getreden geeft de mogelijkheid om opvangplekken bij gemeenten verplicht te stellen als er onvoldoende locaties op basis van vrijwilligheid beschikbaar komen. Daarmee wordt duidelijkheid gecreëerd voor gemeenten en wordt uiting gegeven aan onderlinge solidariteit. Het juridisch-bestuurlijk kader van de wet biedt ook de mogelijkheden tot meer betrokkenheid van gemeenten en bewoners bij de keuze en inrichting van locaties. Ook draagt het bij aan het beheersbaar houden van de kosten, doordat niet steeds locaties hoeven te worden geopend en gesloten. De stelling, dat eerst de instroom omlaag moet voordat verdere verbeteringen in het systeem worden doorgevoerd, gaat uit van de gedachte dat bij verlaging van de instroom veel uitvoeringsproblemen zullen worden opgelost. Voldoende capaciteit in opvang en behandeling van asielaanvragen is echter belangrijk om schommelingen in aantallen adequaat op te kunnen vangen.

De rijksoverheid geeft uitvoering aan de opvang, in samenwerking met de gemeenten. De rol van de provincies in de uitvoering van het asielbeleid beperkt zich op dit moment tot een regiefunctie bij de plaatsing van statushouders. Daar komt de regiefunctie bij de uitvoering van de spreidingswet bij. De provincies hebben als kerntaak de regionale economische ontwikkelingen, inclusief arbeidsmarktbeleid en de woningbouwopgave. Het is nodig om, nu de spreidingswet in werking is getreden verder in te zetten op een geïntegreerde regionale opgave inclusief regie over de asielopvang. Deze benadering biedt ook de mogelijkheden voor afspraken tussen gemeenten op regionaal niveau, die zich voor verschillende opgaven gesteld ziet. Dat betekent dat in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies- en plannen naast andere opgaven ook duidelijker asielcapaciteit moet worden verwerkt, met inspraak en participatie van burgers en het maatschappelijk middenveld.

Op dit moment functioneert Ter Apel, naast Schiphol, als enige centrum voor asielzoekers waar spontane aanmelding mogelijk is. Dit is een kwetsbare situatie, waarbij afspraken over maximale capaciteit regelmatig niet worden nagekomen. Hoewel ook in Budel het gehele asielproces kan worden doorlopen, is spontane aanmelding daar niet mogelijk. Het niet hebben van meervoudige capaciteit maakt elk logistiek proces kwetsbaar. De aanwezigheid van meerdere aanmeldlocaties waarin alle organisaties in de asielprocedure aanwezig zijn, is ook voor het asielstelsel een *must*. Als de keuze is om de spontane aanmelding op één plek te houden, kan direct verdeling over de andere centra plaatsvinden, zoals ook in Duitsland het geval is bij verdeling over de Länder. Bij het regionaliseren van de opvang dient ook de spreiding van de aanmeldcentra te

worden meegenomen. Vanwege schaalgrootte of de plaatselijke situatie kan het passend zijn om taken vanuit het COA over te dragen naar gemeenten. Maatwerk is nodig bij de keuze en omvang van locaties, maar kan ook worden ingezet bij het maken van afspraken met de gemeenten en het COA over de uit te voeren taken. Om plaatselijke en regionale verschillen beheersbaar te houden en te zorgen dat de minimumstandaarden voldoende worden nageleefd, is een centrale facilitering en kwaliteitsborging wel van belang.

Besluitvorming

Het is essentieel om in een vroeg stadium de betrokken partijen te betrekken bij het opstellen van nieuwe wettelijke maatregelen en plannen. De afgelopen jaren was dit in het asiel dossier in beperkte mate het geval en was het sluiten van een politiek compromis leidend. Een voorbeeld hiervan is de totstandkoming van de spreidingswet.³⁵⁵ Deze werkwijze is niet transparant en leidt tot grote financiële risico's. Goede uitvoeringstoetsen en financiële doorrekeningen vormen een belangrijk onderdeel van een goed functionerende overheid en dienen een centrale plek te hebben bij de politieke besluitvorming. Dit geldt ook voor de advisering door de Raad van State.

In gesprekken met personen die al ruime tijd in de asielketen werken, wordt regelmatig gezegd dat de huidige situatie een grote overeenkomst heeft met situaties uit het verleden. Het zou nuttig zijn om bij elke nieuwe beleidsmaatregel in het asielrecht de vraag te stellen wat de beoogde effecten van nieuw beleid zijn, of het aannemelijk is dat deze maatregel het beste is om de effecten te bereiken en welke niet-beoogde neveneffecten kunnen worden verwacht.³⁵⁶ Wanneer deze criteria worden toegepast op de invoering van het tweestatusstelsel is de constatering dat de reden om dit in het verleden af te schaffen, namelijk ter verhoging van de efficiëntie in de asielprocedure, waaronder het voorkomen van doorprocederen voor een status met meer rechten, nu ook nog relevant is. Invoering van het tweestatusstelsel zal leiden tot een grote belasting van de uitvoering. De reden om deze maatregel in het verleden af te schaffen is nog dezelfde en er is onzekerheid is over het uiteindelijke en al dan niet tijdelijke effect van de maatregel. Daarom wordt het vanwege de huidige crisissituatie in de uitvoering, inclusief de oplopende werkvoorraden, ontraden nu deze maatregel weer in te voeren. Ook andere maatregelen die een potentieel afremmend effect hebben op de komst van asielzoekers naar Nederland moeten kritisch worden bezien. Tijdens het verloop van de heroriëntatie zijn geen indicaties gevonden dat aanpassingen in de procedures voor asielaanvragen of versoberingen in de opvang significant effect zullen hebben, terwijl ze wel een belasting voor de uitvoering vormen. Mocht wel tot de invoering van dergelijke maatregelen worden overgegaan, dan dient besluitvorming gebaseerd te zijn op gedegen uitvoeringstoetsen en financiële doorrekeningen, zodat getoetst kan worden op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gevaar is groot dat anders de uitvoering verder achteropraakt en verdere stijging van de kosten plaatsvindt. Bovendien is het

³⁵⁵ Inspectie Justitie en Veiligheid (2023, 20 juni). Brief Inzichten uit oriëntatie ten behoeve van de fundamentele heroriëntatie.

³⁵⁶ Grütters, C.A.F.M., Asieldynamiek. Een systeem dynamische analyse van de Nederlandse asielprocedure in de periode 1980-2002.

risico aanwezig dat politiek verwachtingen worden gewekt en toezeggingen worden gedaan die niet waargemaakt kunnen worden. Dit schaadt de betrouwbaarheid richting eigen burgers.³⁵⁷

Het mag van de overheid verwacht worden, dat ze zich houdt aan eigen regels en wetten en grondrechten respecteert. Daarnaast mag verwacht worden dat de overheid op eenduidige wijze en transparante wijze over haar werkwijze communiceert richting allen die met de overheid te maken hebben. Een belangrijke pijler voor het goed functioneren van de overheid is het wederzijds vertrouwen tussen overheid en burgers, maar dit geldt ook voor rijksoverheid en medeoverheden. De toeslagenaffaire³⁵⁸ laat zien dit vertrouwen ernstig onder druk staat. Voor knelpunten in de behandeling van asielzoekers in asielprocedures is aandacht gevraagd in verschillende rapporten.³⁵⁹ Van de overheid mag worden verwacht dat ze verantwoordelijkheid neemt richt burgers en samenleving om de ervaren problemen in het asielsysteem op te pakken en met maatregelen te komen.

Ruimte voor de uitvoering

De uitvoerende organisaties worden aangestuurd door het departement en de politiek. Door *ad hoc* opdrachten aan de verschillende organisaties vinden ongewenste effecten plaats voor anderen. Aandacht voor ketendoelen is in ontwikkeling en moet nog verder worden doordacht. Door de uitvoering meer ruimte te geven en keteneffecten onderling als organisaties af te stemmen kan ook de efficiëntie van de uitvoering worden vergroot. Bij de ketenafstemming hoort nadrukkelijk ook het onderwerp terugkeer voor asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen. Maatwerk in de asielprocedure is belangrijk voor de uitvoeringsorganisaties, met name voor de IND. Daarbij past verruiming van de discretionaire bevoegdheid van de IND voor schrijnende gevallen.

Bij het aanpassen van werkinstructies is het goed om overleg te voeren met alle betrokken partijen, waaronder ook organisaties zoals Vluchtelingenwerk Nederland en in het geval van minderjarigen, Nidos, en mensen die ervaring hebben met de procedure. Ook betrokkenheid van asieladvocaten is van belang om onduidelijkheden aan de voorkant weg te nemen en zo onnodige rechtsgang te voorkomen. Ruimte voor de organisaties om hier op uitvoerend niveau zelf beslissingen in te kunnen nemen is essentieel.

8.2.3 Participatie

Autonomie

De overheid heeft de regie tijdens de procedure van het aanmeldproces. Bij aanpassingen aan het asielsysteem is het belangrijk meer autonomie te geven aan de asielzoeker in de procedure en uit te gaan van de mogelijkheden die iemand

³⁵⁷ Jaarverslag (2022). Raad van State.

³⁵⁸ Ongekend onrecht, 2020. Rapport toeslagenaffaire

³⁵⁹ Ongehoord. Onrecht in het vreemdelingenrecht, SVMA en VAJN, april 2021. Rapport 'Web van Wantrouwen' – Hoe de menselijke maat verdwijnt uit het asiel- en integratiebeleid, Vluchtelingenwerk, 22 juni 2021

zelf heeft. Met de hulp van goede informatievoorziening kan worden gekeken of het mogelijk is voor de meerderjarige asielzoeker om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het aanvragen van asiel. Het meer geven van autonomie houdt ook in meer vrijheid in het maken van keuzes rond persoonlijke levensomstandigheden, zoals het kunnen koken en kunnen meedoen aan activiteiten. Het is wel belangrijk dat bij het inzetten op meer autonomie en zelfredzaamheid wordt gekeken naar het doenvermogen en het fysieke en geestelijke welzijn van de persoon in kwestie. Meer autonomie voor de asielzoeker betekent ook aanpassingen in de werkwijzen van met name COA en IND. Voor een optimaal resultaat is het belangrijk om de doelgroep hierbij te betrekken.

Ontkoppeling locatie en procedure

Het grote aantal verhuizingen gedurende de asielaanvraag heeft belangrijke nadelige effecten voor de asielzoeker. Voor kinderen en amv's werkt dit belemmerend in het volgen van onderwijs. Persoonsgerichte plaatsing in het begin van de asielprocedure kan het aantal verhuisbewegingen verminderen. Hoewel dit het streven is van het COA, wordt dit ernstig belemmerd door het tekort aan locaties en het telkens openen en sluiten van locaties. Bij minder verhuisbewegingen kan eerder worden begonnen met participatie en inburgering. Personen van wie de aanvraag niet kansrijk is op inwilliging, kunnen worden opgevangen op een plek waar faciliteiten zijn die relevant zijn voor mogelijke terugkeer en waarbij kan worden gewerkt aan een toekomstperspectief in het land van herkomst. Het reduceren van het aantal verhuisbewegingen vraagt naast stabiliteit in de locaties om het loskoppelen van de procedure van de asielaanvraag en de opvanglocaties. In combinatie met het geven van meer verantwoordelijkheid aan de asielzoeker, bieden deze wijzigingen ook kansen voor het doorvoeren van meer efficiëntie in de procedure. Het is zinvol om opties hiervoor te verkennen.

Activering

Door vroegtijdig in te zetten op activering en participatie wordt verspilling van menselijk kapitaal voorkomen en krijgt wie mag blijven betere perspectieven op het gebied van gezondheid en arbeidsmarktparticipatie. De ervaring met de opvang van Oekraïense ontheemden dient hier als positief voorbeeld. De vooronderstelling dat door verbetering in opvang en procedure het aantal asielmigranten zal toenemen, is niet empirisch te onderbouwen³⁶⁰ en dient daarom minder gewicht te krijgen. Het deelnemen aan het arbeidsproces geeft naast voordelen voor de asielzoeker ook voordelen voor de Nederlandse samenleving, waarbij de afhankelijkheid van de overheid wordt verkleind.

Wanneer iemand niet mag blijven, is het belangrijk om snel in te zetten op terugkeer en verbetering van de toekomstperspectieven in het land van herkomst. Eerder is al gewezen op het belang van partnerschappen bij terugkeer. Daarbij is het wel belangrijk om reëel te zijn in de verwachtingen en maatwerk te leveren. Hoewel de meningen over dit onderwerp verdeeld zijn,

³⁶⁰ Zie: Kahmann, M., Hamdi, A. & Verstappen, M. (2023). Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers.

wordt in deze heroriëntatie deelname aan participatie bepleit voor wie de asielaanvraag mogelijk wordt afgewezen, omdat deelname de eigenwaarde vergroot. Activering helpt om mee te werken aan het verkennen van de opties voor de toekomst buiten Nederland.

Daarnaast zal er ook een groep afgewezen asielzoekers zijn die niet vertrekt. Naast het inrichten van Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen in een aantal gemeenten is er relatief weinig of geen beleid op dit onderwerp. Ook bij het ontwikkelen van beleid dat erop is gericht om irreguliere migratie terug te dringen, houdt Nederland de plicht om degenen die in Nederland zijn, goed te behandelen. Dit is in het belang van de migrant en Nederland en vraagt om verdere beleidsmatige doordenking.

De maatregelen voor vergrote participatie worden hier bepleit ter verhoging van de menselijke waardigheid van de asielaanvragers en het verminderen van verlies van menselijk kapitaal.

8.3 Aanbevelingen

Beleid en wettelijke kaders

1. Ontwikkel aansprekende en solide plannen voor migratie, waarvan asielmigratie een onderdeel is. Deze plannen dienen naast een beschrijving van de doelen zelf, ook te bevatten hoe deze kunnen worden gehaald.
2. Neem voor het lopende beleid de geldende internationale verdragen en wetgeving als uitgangspunt. Zet in op het vastleggen in de internationale wetgeving van doelen en uitvoeringsbepalingen die voor Nederland belangrijk zijn.
3. Zet bij het EU-beleid in op legale migratieroutes, inclusief arbeidsvergunningen en hervestiging, om naast aanpassingen in het EU-grensbeleid ook andere, veilige mogelijkheden aan te bieden.
4. Bevorder de ontwikkeling van partnerschappen. Laat deze partnerschappen naast aandacht voor migratie en terugkeer ook een brede insteek hebben, met respect voor mensenrechten en aandacht voor wederzijdse belangen.

Uitvoering

5. Neem steeds de wettelijke normen voor opvang en asielaanvragen als uitgangspunt in de uitvoering van het asielbeleid en zorg voor adequate bekostiging. Maximeer de bijdrage aan de opvang vanuit de ODA-gelden.
6. Breng stabiliteit in de uitvoering; benut de spreidingswet voor de realisatie van vaste opvangplekken, met maatwerk voor gemeenten; betrek hierbij de regio's vanwege raakvlakken met arbeidsmarktbehoefte en woningbouw. Vergroot het aantal locaties waar aanvragen worden behandeld.
7. Betrek de betrokken partijen bij nieuwe plannen en wetgevingsvoorstellen. Laat wetgevingsadviezen, uitvoeringstoetsen, financiële doorrekeningen en keteneffecten de basiselementen zijn voor de politieke besluitvorming.
8. Bevorder de ketensamenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties door het werken met ketendoelen. Maak afspraken hierover tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemers. Vergroot de eigen beslisruimte in de uitvoering door meer maatwerk toe te staan.

Participatie

9. Geef - ondersteund door goede informatie - de aanvragers meer autonomie gedurende de asielprocedure, en houd hierbij rekening met het doenvermogen.
10. Plaats de aanvragers van asiel zo mogelijk direct in de omgeving waar ze later statushouder worden. Reduceer het aantal verhuisbewegingen en ontkoppel de aanvraagprocedure en de locatie.
11. Zet vroegtijdig in op participatie, inclusief de mogelijkheden voor deelname aan het arbeidsproces, ook voor degenen die zich voorbereiden op terugkeer. Zorg voor voldoende locaties waar samen door de ketenpartners aan terugkeer kan worden gewerkt.

