



Uitwerking maatregelen verhoogde instroom

Intern werkdocument

9 december 2022

95% versie

Ministerie van Justitie en Veiligheid – DG Migratie



Inhoudsopgave

1

Inleiding, doelstelling en aanpak

2

Overzicht uitgewerkte maatregelen

3

Uitgewerkte maatregelen

Bijlagen



1. Inleiding, doelstelling en aanpak





Inleiding, doelstelling en aanpak

Inleiding

De asielinstroom is in 2022 aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren. Het is de verwachting dat ook in 2023 de instroom hoog zal blijven. De verhoogde instroom leidt tot extra druk bij de IND voor de verwerking van aanvragen, en bij de asielopvang, bij het COA en de gemeenten om statushouders te huisvesten. De hoge instroom stelt Nederland voor een grote opgave. Aanpalend speelt een politieke en maatschappelijke discussie omtrent dit onderwerp. Er gaan dan ook stemmen op om de asielinstroom te beperken. Internationale verdragen en EU-wetgeving zijn hierbij een gegeven.

Doelstelling

Ter ondersteuning van het politieke en maatschappelijke debat is op verzoek van de staatsecretaris Justitie en Veiligheid een project gestart om te komen tot een inventarisatie en uitwerking van haalbare maatregelen die een impact kunnen hebben op de asielinstroom. Dit document is de uitwerking van een eerste interne verkenning betreffende de omgang met de verhoogde asielinstroom. Het betreft nadrukkelijk een uitwerking van potentiële maatregelen en **geen advies over welke maatregelen moeten worden uitgevoerd**.

Het resultaat is ambtelijke schets van mogelijkheden in de vorm van een lijst van eventuele maatregelen. Hierbij zijn een aantal maatregelen verder zijn uitgewerkt op basis van de volgende factoren:

- › Effect op de asielinstroom
- › Doorlooptijd
- › Juridische haalbaarheid
- › Uitvoerbaarheid
- › Politieke haalbaarheid binnen de EU
- › Financiële haalbaarheid
- › Overige risico's
- › Vervolgstappen

Het doel van de uitwerking is om, daar waar dat mogelijk in dit stadium, inzicht te geven in de verwachte impact, doorlooptijd, en de haalbaarheid van het implementeren van de maatregelen. Het betreft nadrukkelijk geen advies over welke maatregelen moeten worden uitgevoerd. Dit is een politieke afweging.

Aanpak

Het traject is uitgevoerd in vier werkstromen die gegeven de korte doorlooptijd simultaan zijn uitgevoerd.

1. Het opstellen van een longlist met mogelijke maatregelen op basis van bij DGM aanwezige kennis, documenten, en vergelijking met andere EU lidstaten. De maatregelen zijn vervolgens globaal beoordeeld op de eerder benoemde factoren om maatregelen te identificeren die nader uitgewerkt moeten worden.
2. Het uitwerken van de geselecteerde maatregelen op basis van een vaste structuur.
3. Het (op verdiepende wijze) challengen van de uitwerking van de maatregelen, en de keuze om een aantal maatregelen verder uit te werken.
4. Het opstellen van deze rapportage.

Resultaat

Het resultaat van de analyse is opgenomen in dit document. In het tweede hoofdstuk is een overzicht opgenomen van de maatregelen die verder zijn uitgewerkt. In het derde hoofdstuk is per maatregel een nadere uitwerking beschreven. Als bijlage zijn opgenomen: een toelichting op de wegingsaspecten voor de shortlist, longlist en een toelichting van het Deense en Belgische model omdat naar beide regelmatig wordt verwezen.



2. Overzicht uitgewerkte maatregelen





Inleiding

In dit hoofdstuk is de uitwerking van de maatregelen opgenomen die op basis van de factoren mogelijk haalbaar worden geacht, en een effect op de instroom zouden kunnen hebben. De maatregelen zijn gegroepeerd langs vier thema's:

- › Landenbeleid: het beleid van Nederland om op basis van bepaalde factoren vreemdelingen uit bepaalde landen bescherming te geven.
- › Procedures IND (doorstroom): Het verhogen van de snelheid van de procedures bij de IND voor bepaalde groepen, waardoor deze groepen sneller uitstromen en daardoor er mogelijk voor kiezen om naar een ander land te gaan.
- › Pushfactoren: maatregelen ter voorkoming dat vluchtelingen Nederland bereiken.
- › Pullfactoren: het beïnvloeden van factoren op basis waarvan vreemdelingen besluiten naar Nederland te reizen, in plaats van te kiezen voor een ander land.

Het overzicht van de maatregelen per thema is opgenomen in de tabellen op de volgende pagina's.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (1/7)

Landenbeleid

#	Maatregel	Nadere toelichting
1	Maatregelen ten aanzien van landgebonden asielbeleid en hoge inwilligingspercentages	De inwilligingspercentages van IND zijn hoog. In dit kader wordt de wijze van totstandkoming en de uitvoering van het landgebonden asielbeleid tegen het licht gehouden. Doel hiervan is het niet onnodig aantrekkelijk maken van Nederland als bestemmingsland. Zo wordt onder andere onderzocht hoe hoog het inwilligingspercentage per nationaliteit is, en wat de samenstelling van de uitstroom is in termen van nationaliteiten.

Procedures IND

#	Maatregel	Nadere toelichting
1	Versnellen procedures IND, waaronder versnelling van kansarme zaken	Binnen de asielprocedure kan gezien worden of de behandeling van kansarme zaken versneld kan worden. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door prioritering toe te passen. Kansarme asielaanvragen worden voor een belangrijk deel in spoor 1 (dublinzaken) en spoor 2 (veilige landen en status in andere EU-lidstaat) behandeld. Deze zaken gaan al door een versneld proces. Eveneens is reeds aangekondigd verder te versnellen op spoor 1 en 2 door meer standaardisatie en efficiëntie.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (2/7)

Push-factoren

#	Maatregel	Nadere toelichting
1	Fysieke grensinfrastructuur	De Commissie heeft in december 2021 een voorstel gepresenteerd voor wijziging van de Schengengrenscodes (SGC). In dit voorstel is ook een bepaling opgenomen dat LS infrastructurele maatregelen en technische voorzieningen kunnen inzetten om onrechtmatige grensoverschrijding naar de Unie te voorkomen. Onder deze technische voorzieningen kunnen moderne technologieën worden verstaan, waaronder drones en bewegingssensoren.
2	Instellen asielgrensprocedure en uitvoeren pilot asielgrensprocedure	Betere (asiel)procedures aan de buitengrenzen van de EU maken het mogelijk om aan de buitengrenzen in procedures onderscheid te maken tussen personen met een kansarmer asielverzoek en personen met een kansrijker asielverzoek. Een afwijzing van het asielverzoek in deze zogeheten asielgrensprocedure dient direct gevolgd te worden door een vertrek uit de Unie. De bestaande Nederlandse inzet is erop gericht het voeren van deze procedures voor alle buitengrensstaten verplicht te maken.
3	Inrichten Mini Schengen	Behelst het oprichten van een zgn. Schengenkopgroep (selectie van Schengenlanden). Aan de buitengrenzen van deze landen worden vervolgens grenscontroles mogelijk gemaakt die qua intensiteit gelijk zijn aan buitengrenscontroles van de Schengenzone. Asielaanvragen worden direct beoordeeld (à la Schiphol) bij grensdoorlaatposten. Voor toegang tot het Kopgroepgebied gelden de voorwaarden van de Schengengrenscodes. Personen die asiel aanvragen zullen volgens een verdeelsleutel worden verdeeld over de deelnemende landen van de Schengenkopgroep. Dit scenario houdt in dat Nederland niet zelf grenscontroles herinvoert: België en Duitsland zouden onderdeel uitmaken van de kopgroep.
4	Inregelen mogelijkheid bilaterale overdracht van vreemdelingen aan België en Duitsland	In de brief van 14 oktober is aan de TK aangegeven dat een verkenning uitgevoerd zal worden op welke wijze tijdens de MTV-controles aangetroffen migranten sneller kunnen worden overgedragen aan de buurlanden Duitsland en België. In de afgelopen periode is samen met de uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht of en zo ja op welke onderdelen van de voorgaande procedures een versnelling van de overdracht van (irreguliere) vreemdelingen en Dublinclaimanten mogelijk is. Deze verkenning loopt nog.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (3/7)

Push-factoren (vervolg)

#	Maatregel	Nadere toelichting
5	Wijzigingen juridisch kader van MTV aert. 4.17b	In artikel 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit 2000 is het kader bepaald voor de mobiel toezicht veiligheidscontroles van de KMar in de binnengrenzzone. Deze controles zijn in duur en frequentie beperkt. In 4.17b is de mogelijkheid gecreëerd dat duur en frequentie wordt verruimd als er mogelijk sprake is van een verhoogde instroom. Gelet op de huidige situatie is het wenselijk om dit kader aan te passen. Hiervoor zijn er twee opties voor aanpassing van 4.17b.
6	Introduceren van het doorreis criterium in Dublinverordening	Binnen de Europese Dublinverordening staan de criteria op grond waarvan wordt vastgesteld bij welke Dublinlidstaat de verantwoordelijkheid berust voor de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek dat in de EU is ingediend. Eén van die criteria is de lidstaat waar de asielmigrant onrechtmatig de EU is ingereisd, maar in de praktijk is deze lidstaat vaak onbekend. Gepoogd kan worden om een nieuw criterium toe te voegen: indien de lidstaat waar de asielzoeker de EU onrechtmatig is binnengekomen onbekend is, berust de verantwoordelijkheid bij die lidstaat waar de asielmigrant aantoonbaar doorheen is gereisd.
7	Ondersteunen terugkeer vanaf Westelijke Balkan	NL is gevraagd en heeft recent aangeboden landen op de WB te ondersteunen bij terugkeer van de WB naar derde landen. Momenteel wordt een projectvoorstel uitgewerkt. Na het doorlopen van een succesvolle pilot kan op termijn worden overwogen daadwerkelijk operationeel te assisteren (bijv. ondersteuning bij het realiseren van vluchten).
8	Externalisering	Externalisering' – op het terrein van asiel – gaat uit van de veronderstelling dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar een Lidstaat (in casu Nederland) of de EU (als variant die soms genoemd wordt) verzoeken om internationale bescherming in behandeling kan nemen en beoordelen, of laten nemen en beoordelen. Hiervan zijn verschillende vormen denkbaar of in het verleden onderwerp van discussie geweest.
9	Beter verankeren van de mogelijke inzet van FX personeel t.b.v. de inzet van FX in Nederland	In de FX verordening is bepaald dat FX personeel uit het standing corps ingezet kan worden ter ondersteuning van het uitvoeren van het grenstoezicht in de EU-Lidstaten. In NL is onderzocht wat er precies nodig is om FX personeel effectief te kunnen inzetten in Nederland. In dat verband is het wenselijk dat FX personeel gelijkgesteld wordt aan burgers die onder adoptief aan de grens vallen, kunnen acteren in het grenstoezichtproces in NL.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (4/7)

Pull-factoren

#	Maatregel	Nadere toelichting
1	Beperken nareis	Het Nederlandse nareisbeleid beoogt recht te doen aan gezinnen die van elkaar zijn gescheiden door oorlog, geweld of de vlucht, en vanuit die situaties een gezamenlijk gezinsleven willen herstellen. Binnen de in deze context vigerende juridische kaders en vanuit het huidige eenstatusstelsel is verkend welke mogelijkheden er bestaan om maatregelen te treffen die mogelijk een instroombeperkend effect kunnen hebben, omdat zij een restrictievere invulling van het huidige nareisbeleid zouden betekenen.
2	Loslaten eenstatusstelsel	Het éénstatusstelsel regelt dat vluchtelingen en subsidair beschermden dezelfde rechten hebben. Deze keus is bewust gemaakt om te voorkomen dat een vreemdeling die een subsidiairebeschermingsstatus krijgt, gaat doorprocederen tegen de weigering om hem vluchtelingstatus te verlenen. Omdat aan beide statussen dezelfde rechten zijn verbonden, heeft een vreemdeling hier geen belang bij. Doorprocederen brengt hoge kosten met zich mee en betekent een belasting voor de uitvoering en de rechtelijke macht. Het internationaal en Europees asielrecht verplicht Nederland niet tot een éénstatusstelsel. Het loslaten ervan stelt Nederland in staat te differentiëren tussen deze twee statussen ten aanzien van o.a. gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van intrekkingen, duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand.
3	Afschaffen asielvergunning voor onbepaalde tijd	Asielzoekers die in aanmerking komen voor vluchtelingschap of subsidiaire bescherming krijgen in Nederland eerst een asielvergunning voor bepaalde tijd (vijf jaar). Gedurende die vijf jaar kan de vergunning worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder niet langer internationale bescherming nodig heeft. Na vijf jaar kan de statushouder in aanmerking komen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd. Als de asielvergunning voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan deze niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen. Dit beleid is ruimhartiger dan noodzakelijk volgens de Europese Kwalificatierichtlijn. In die richtlijn is immers vastgesteld dat statussen moeten worden ingetrokken indien de houder niet meer voldoet aan de daarvoor gestelde voorwaarden.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (5/7)

Pull-factoren - voorzieningen

#	Maatregel	Nadere toelichting
1	Verlagen financiële toelage	Vreemdelingen ontvangen een financiële toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven, en een financiële toelage voor voedsel. Gelet op de minimumnorm dat een levensstandaard moet worden gegarandeerd die de fysieke en geestelijke gezondheid beschermt, kan bekeken worden in hoeverre het mogelijk is om de financiële toelage van asielzoekers te verlagen.
2	Verlagen of afschaffen wooncomponent	Voor vergunninghouders die bij familie, vrienden of een gastgezin logeren (na vergunningverlening en in afwachting van een woning) wordt een zogeheten wooncomponent uitgekeerd. Het bedrag moet het aantrekkelijk maken de opvang te verlaten, en geeft extra slagkracht naast het eet- en leefgeld dat een vergunninghouder blijft ontvangen. De wooncomponent kan naar beneden worden bijgesteld, waarbij het voorzieningenniveau gedurende de opvangfase (maar dus na vergunningverlening) omlaag gaat.
3	Beperken van recreatieve en educatieve activiteiten	Het COA is erop ingericht om een activiteitenprogramma te leveren, waarbij activiteiten gericht zijn op het opbouwen van een leven in Nederland, of terugkeer naar het land van herkomst. Deels zijn activiteiten ingericht voor een zinvolle dagbesteding, ter voorkoming van verveling en overlast, en ten behoeve van inburgering of terugkeer. Daarnaast geldt een jaarlijks budget per asielzoeker waarmee bijvoorbeeld contributies voor sportverenigingen kunnen worden betaald. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre het activiteitenprogramma en het jaarlijks budget aangepast kunnen worden voor volwassenen.
4	Opvoeren frequentie van de meldplicht/inhuisregistratie	Het is mogelijk asielzoekers te verplichten zich dagelijks (in plaats van wekelijks) te melden voor de gecombineerde meldplicht van de AVIM en (interne) inhuisregistratie. Onttrekking aan de meldplicht kan bijdragen aan dossieropbouw ten behoeve van inbewaringstelling.
5	Differentiëren op basis van sporenbeleid / verschil in opvangmodaliteiten	Differentiatie in de opvangmodaliteiten vindt reeds plaats en is dus onderdeel van staand beleid. Er wordt onderscheid gemaakt naar fase van het asielproces en naar specifieke doelgroepen. Verdere differentiatie is denkbaar ten aanzien van het sporenbeleid en/of opvangmodaliteiten. Versobering in het sporenbeleid is reeds staand beleid. In dat kader wordt de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) ontwikkeld, ten behoeve van de opvang van asielzoekers in spoor 1 en 2.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (6/7)

Pull-factoren - voorzieningen (vervolg)

#	Maatregel	Nadere toelichting
6	Minimaliseren medische verstrekkingen tot dekking van spoedeisende zorg	1. Momenteel hebben asielzoekers via afspraken in de (niet-juridische) regeling medische zorg asielzoekers toegang tot zorg die wordt vergoed in het basispakket. Ook is er een beperkt aanvullend pakket beschikbaar. De Opvangrichtlijn geeft aan dat de aangeboden zorg ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. Het basispakket geeft invulling aan deze minimumnorm. Bezien kan worden in welke onderdelen van het huidige (basis)pakket niet essentiële behandelingen uit het pakket verwijderd kunnen worden. 2. Asielzoekers betalen geen premie en geen eigen risico. Wanneer asielzoekers meebetalen aan de opvang wegens het bezit van eigen vermogen of inkomsten uit arbeid (tot een maximum van de economische waarde van de opvang) wordt de premie (en eventueel eigen risico) niet uitgesplitst. Bezien kan worden in hoeverre premie en eigen risico verder verwerkt kan worden in een eigen bijdrage aan de opvang.
7	Ontzeggen toegang aan asielzoekers die beschikken over voldoende middelen om in noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien	1. De Opvangrichtlijn en de rva geven aan dat opvang bedoeld is voor personen die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien. Bezien kan worden in hoeverre personen die buiten de opvang kunnen verblijven daartoe worden gestimuleerd. Zo zouden er mogelijkheden kunnen bestaan om opvang te weigeren aan personen die elders onderdak kunnen vinden wegens een zorgplicht op basis van de Participatiewetgeving 2. De regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (reba) regelt dat asielzoekers met inkomen en/of vermogen een eigen bijdrage leveren aan de opvang. De maximale hoogte van de bijdrage is gekoppeld aan de participatiewetgeving. Hoewel er een plicht rust op asielzoekers om het bezit van vermogen en inkomen te melden, kan het COA dit niet actief controleren. Het valt te bezien of de koppeling met de Participatiewet losgelaten kan worden zodat de niet belastbare voet verdwijnt en/of de maximale bijdrage omhoog kan. Daarnaast kan bezien worden of het COA inzage kan krijgen in de polisadministratie, zodat zij actief signalen binnenkrijgt over asielzoekers en vergunninghouders die werken, zodat de reba effectiever kan worden benut.



Overzicht uitgewerkte maatregelen met mogelijk effect op asielinstroom (7/7)

Pull-factoren - voorzieningen (vervolg)

#	Maatregel	Nadere toelichting
8	Handhaven in geval van geen recht op opvang	De regelgeving geeft aan dat er in bepaalde gevallen geen recht op opvang bestaat. Bijvoorbeeld wanneer de asielzoeker niet binnen 24 uur na doorverwijzing door het COA arriveert in de aangewezen opvangvoorziening, of zich niet houdt aan de periodieke meldplicht. Bezien kan worden of –en zo ja waar- verscherping mogelijk is in het handhaven, zodat er geen personen in de opvang verblijven zonder recht daartoe.
9	Strenger sanctioneren van woningweigering (na opvang)	Op basis van de Kwalificatierichtlijn dienen lidstaten ervoor te zorgen dat vergunninghouders toegang tot huisvesting hebben onder vergelijkbare voorwaarden als andere migranten met een verblijfsrecht. In Nederland is de toegang tot de woningmarkt ver boven deze norm ingeregeld en eindigt de opvang van vergunninghouders wanneer zij –naar het oordeel van het COA- passende huisvesting is aangeboden door een gemeente. Wanneer het aanbod geweigerd wordt volgt reeds een strenge procedure, waarin wordt overgaan tot het stopzetten van verstrekkingen, en ontruiming van de vergunninghouders uit de opvangvoorziening van het COA bij blijvende weigering. Steeds meer vergunninghouders gaan in bezwaar tegen uitplaatsing omdat zij de aangedragen woning niet passend achten. Bezien kan worden in hoeverre het weigeren van een woning en het daartegen procederen geen schorsende werking kan houden en –indien schorsende werking wel aan de orde is- gesanctioneerd kan worden met een zogeheten ROV-maatregel.



3. Uitgewerkte maatregelen

Thema

3.1 Landenbeleid

3.2 Procedure IND

3.3 Push-factoren

3.4 Pull factoren

- 3.4.1 Pull-factoren voorzieningen



3.1 Landenbeleid





1. Landenbeleid

Toelichting

- > In de Kamerbrief van 4 november jl. is aangegeven dat Nederland een hoger gemiddeld inwilligingspercentage kent dan de EU-27 als geheel en dan vergelijkbare EU-lidstaten. Een nadere analyse op dit punt is derhalve van belang.
- > In de analyse worden ook de wijze van totstandkoming betrokken en wordt de uitvoering van het landgebonden asielbeleid secuur tegen het licht gehouden en vergeleken met de praktijk van vergelijkbare lidstaten.
- > In het kader van het wetgevingsoverleg van 14 november jl. is door de Tweede Kamer een motie van het lid Brekelmans aangenomen.
- > Het doel van de analyse is om gerichte maatregelen te kunnen treffen die bijdragen aan een verbetering van het asielproces en restrictieve en gerechtvaardigde besluitvorming, die in de pas loopt met andere Europese lidstaten.
- > De analyse loopt en de voortgang is mede afhankelijk van de bijdragen vanuit vergelijkbare lidstaten. Voor het kerstreces kan de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de voortgang van het proces.
- > De analyse moet in samenhang worden gemaakt en onderdelen daarvan kunnen niet uit de context op zich zelf worden gewaardeerd. Met dat voorbehoud worden de eerste inzichten gedeeld.
- > uit de Eurostat-gegevens over 2017 tot medio 2022 blijkt dat het inwilligingspercentage in Nederland vanaf 2020 substantieel is gestegen. Over de hele breedte van relevante nationaliteiten is een sterke stijging waar te nemen. Het Nederlandse landenbeleid was gedurende die periode redelijk stabiel.
- > EU breed en bij vergelijkbare EU- lidstaten zien we die cijfermatige ontwikkeling niet op die schaal.
- > In het kader van de totstandkoming ambtsbericht is een werkgroep o.l.v. de IND

bezig met een herziening van de TOR (term of reference) die geldt als basis voor het BZ onderzoek dat leidt tot een nieuw ambtsbericht. Uitgangspunten: informatie gestuurd, open vragen, een evenwichtig beeld situatie.

- > De eerste inzichten worden meegenomen in lopende ambtsbericht trajecten.
- > BZ werkt parallel uit hoe de ambtsberichten zo goed mogelijk kunnen aansluiten op de actuele behoefte bij de vorming van asielbeleid en de beslispraktijk. BZ denkt hierbij aan een pilot, gevolgd door een evaluatie,
- > Deze en andere acties die volgen uit de analyse zullen niet direct effect kunnen sorteren op de inwilligingspercentages.



3.2 Procedure IND (doorstroom)





1. Versnelling procedures IND, waaronder versnelling kansarme zaken

Toelichting

De maatregel heeft betrekking op het versnellen van de IND procedures, in het bijzonder voor kansarme zaken. Van de kansrijke wordt momenteel een deel via een doelgroepgerichte benadering (DGB) versneld afgedaan. Dat geldt voor aanvragen van personen met de Syrische, Jemenitische of Turkse nationaliteit. Dit zorgt voor een snellere doorlooptijd. De DGB procedure voor kansrijke zaken betekent dat een IND-medewerker twee gehoren per dag doet en dat er geen Medifirst advies wordt aangeboden, voor het overige deel wordt spoor 4 gevolgd. Daarnaast worden kansrijke zaken momenteel ook uitgenodigd voor een schriftelijk gehoor en wordt een deel door externe bureaus beslist.

Een versnelling van kansarme zaken kan niet via de doelgroepgerichte benadering zoals hiervoor beschreven. Veel kansarme zaken worden afgewezen waardoor de procedures onverkort moeten worden toegepast. Wel kan onderzocht worden hoe op andere wijzen versneld kan worden. In ieder geval is dit mogelijk via prioritering. Zo worden op dit moment Algerijnse zaken in spoor 4 geprioriteerd op andere zaken in spoor 4, waardoor deze versneld worden afgedaan. Overlastgevende asielzoekers worden in alle sporen geprioriteerd. Op dit moment worden geen andere nationaliteiten gezien met substantiële aantallen die kansarm zijn en zich daardoor zouden lenen voor een soortgelijke aanpak als Algerije.

Kansarme asielaanvragen worden voor een belangrijk deel in spoor 1 (dublinzaken) en spoor 2 (veilige landen en status in andere EU-lidstaat) behandeld. Deze zaken gaan al door een versneld proces. Op spoor 2 is de doorlooptijd momenteel gemiddeld 10 weken (van afgedane zaken). Bij spoor 1 is dat gemiddeld 28 weken bij afgedane zaken. Er is al aangekondigd verder te versnellen op spoor 1 en 2 door meer standaardisatie en efficiëntie.

- › Bij spoor 1 is een project gestart om dit te bewerkstelligen en wordt een deel van het werk inmiddels uitbesteed.
- › Bij spoor 2 wordt sinds kort (als pilot) enkel op zwaarwegendheid getoetst zonder eerst de geloofwaardigheid van het relaas te beoordelen, dit zorgt ook voor een sneller proces.



Versnelling van kansarme zaken heeft waarschijnlijk een beperkt instroombeperkend effect. Het aandeel kansarme aanvragen op het geheel is ook beperkt. Door een snelle procedure kan NL onaantrekkelijker worden, met name omdat het recht op opvang dan van korte duur is. Een voorbeeld hiervan zijn Moldavische zaken. Deze zaken zijn in 2019/2020 bij een hoge instroom versneld afgedaan en snel uitgezet naar Moldavië. In NL zien we nu nauwelijks Moldavische asielaanvragen, in tegenstelling tot onze buurlanden.

1. Versnelling procedures IND, waaronder versnelling kansarme zaken

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Geen beperking. De uitvoering van de maatregelen vindt plaats binnen de wettelijk gestelde kaders en procedures. In de huidige vreemdelingrechtelijke wet- en regelgeving wordt binnen spoor 4 geen onderscheid gemaakt op basis van kansrijkheid/ kansarmheid van de aanvraag. In de uitvoering van het asielproces wordt op onderdelen wel praktische betekenis gegeven aan dit onderscheid. Hierover zijn ook gesprekken gevoerd met de advocatuur.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Kansarme vragen worden op dit moment al versneld afgedaan in spoor 1 en 2, en Algerijnse zaken in spoor 4.
- Met de IND wordt gekeken hoe doorlooptijden verder verkort kunnen worden, maar dit is complex. Procedurele stappen zijn uiteraard met juridische waarborgen omkleed, dus deze kunnen niet (eenvoudig) ingekort of overgeslagen worden.
- Indien op deze sporen/ zaken verder geprioriteerd moet worden, heeft dat gevolgen voor andere werkzaamheden van de IND omdat dit ook een verschuiving van personele capaciteit betekent. Hierdoor moeten andere vreemdelingen langer op hun procedure of beslissing wachten en wordt opvangcapaciteit gebruikt.
- Als het landenbeleid wijzigt, worden mogelijk meer aanvragen kansarm. Dit betekent ook dat er diepgaander getoetst moet worden, maar betekent ook dat de instroom mogelijk beperkt wordt.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De maatregel zelf creëert geen extra kosten. De maatregel kan in principe zelfs geld besparen, omdat vanwege de hogere doorstroom minder opvangcapaciteit bij het COA vereist is.



De maatregel wordt al toegepast en kent voorlopig geen einddatum.

1. Versnelling procedures IND, waaronder versnelling kansarme zaken

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Versnelling op kansarme zaken is voor de politiek wenselijk.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Versnelling op kansarme zaken zal effect hebben op de ketenpartners. DT&V en de rechtbanken zullen hierdoor in eerste instantie meer werk krijgen. Indien de doorlooptijd bij de IND ingekort wordt, is minder opvangcapaciteit bij het COA benodigd. Bij versnellen op kansarme zaken in spoor 4 dienen ook afspraken te worden gemaakt met rechtbanken om het beroep in die zaken ook voorrang te geven (gebeurt nu al bij overlastgevende asielzoekers).
- Een eenzijdige focus op kansarme zaken kan leiden tot verstoring van bedrijfsvoering bij de IND en de frustratie van andere processen.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Met de bestuurlijke driehoek zal hier vervolg aan gegeven worden, dit loopt ook door tot na 9 december. Ook DMB wordt hierbij betrokken.



3.3 Pushfactoren





1. Barrièremodel (cascademodel) grensbeheer

Toelichting

Het barrièremodel (cascademodel) grensbeheer geeft een overzicht van de verschillende interventiemogelijkheden die de overheid, (private) partners en (inter)nationale organisaties zoals bijvoorbeeld Frontex (FX) hebben om illegale migratie naar de EU en Nederland tegen te gaan. Het model geeft net als het barrièremodel mensensmokkel en het model voor de aanpak van mensenhandel de belangrijkste interventies die de bovengenoemde actoren op basis van data en risicoanalyses kunnen nemen. Ook vooraf verkregen passagiersinformatie is zeer relevant. Het model gaat uit van verschillende fases langs reisroutes waarop gerichte interventies uitgevoerd kunnen worden. Onder pull factoren zijn naast bestaande maatregelen, in dit traject acht (mogelijke) maatregelen uitgewerkt:

1. Fysieke grensinfrastructuur
2. Asielgrensprocedure en uitvoeren pilot grensprocedure
3. Mini Schengen
4. Bilaterale overdrachten van vreemdelingen aan DUI en BEL
5. Wijzigingen juridisch kader van MTV art.4.17b
6. Introduceren van het doorreis criterium in Dublinverordening
7. Ondersteuning terugkeer Westelijke Balkan
8. Externalisering
9. Beter verankeren van de mogelijke inzet van FX personeel t.b.v. de inzet van FX in Nederland

Deze maatregelen kunnen allen 'geplot' worden langs dit model. Maatregel 3, 4, 5 en 6 betreffen binnengrenzen binnen het Schengengebied, 1 en 2 zijn maatregelen op de buitengrens, 8 vóór de buitengrens en 7 in de regio.

Verder kan het volgende gezegd worden over interventies langs routes.

Interventies in landen van herkomst en transit op basis van onder andere de afspraken die NL maakt met derde landen in het kader van de migratiepartnerschappen

(zie nota en roadmap migratiepartnerschappen). Andere nationale draaiknoppen zijn onder andere het invoeren van een ATV plicht en territoriale visa voor Nederland op basis van de Visa Code. Ook het noodremmechanisme m.b.t van visa vrije landen is een draaiknop die indien nodig op EU niveau ingezet zou kunnen worden. In de nabije toekomst (2024) is het ETIAS ook een belangrijk instrument om irreguliere migratie naar de EU en naar NL te voorkomen.

Interventies aan de buitengrenzen van de EU onder andere op basis van de risicoanalyses van FX, EUAA, Europol en informatie/data van andere internationale organisaties zoals IOM en ICMPD of eventueel big data. In het beheer van de buitengrenzen speelt FX een belangrijke rol (maatregel 1). In dat verband levert NL al een actieve bijdrage (capaciteit en middelen) aan FX operaties die uitgevoerd worden aan de buitengrenzen waar de migratiedruk zeer hoog is.

Daarnaast is het van belang dat er betere asielgrensprocedures a la het Nederlandse Schipholmodel op deze locaties worden ingevoerd (zie maatregel 2 asielgrensprocedure). Dit houdt in dat aan de buitengrenzen in procedures die voldoen aan Europese en internationale regelgeving een onderscheid wordt gemaakt tussen degenen met een kansarmer asielverzoek en een kansrijker asielverzoek. Een afwijzing van het asielverzoek in deze zogeheten asielgrensprocedure dient direct gevolgd te worden door een vertrek uit de Unie (terugkeer naar het herkomstland/ander derde-land waar de toelating geborgd is). Hoewel ook de reeds bestaande Europese asielwetgeving het voeren van deze asielgrensprocedures mogelijk maakt is de bestaande Nederlandse inzet gericht het uitvoeren van deze procedures voor alle buitengrensstaten verplicht te maken. Hiervoor is wel een wijziging van de EU wetgeving nodig.

In de tussentijd zou al gestart kunnen worden met het uitwerken van een pilot grensprocedure op een locatie aan de EU buitengrens (zie verder maatregel 2 asielgrensprocedure). Deze locatie kan op basis van de risicoanalyse van FX en EUAA worden bepaald.

Verder is het op basis van de EU-wetgevingsvoorstellen van de SGC en instrumentalisering mogelijk om infrastructurele maatregelen te treffen om de buitengrenzen te versterken, zoals het plaatsen van hekwerk of inzet van innovatiesurveillance middelen zoals drones (zie verder maatregel 1 fysieke grensinfrastructuur).



1. Barrièremodel (cascademodel) grensbeheer

De Nederlandse inzet ten aanzien van datagedreven grensprocessen, interoperabiliteit en informatiesystemen wordt binnenkort ingebracht vanwege naar aanleiding van de aangekondigde herziening van de Advance Passenger Information (API)richtlijn. De herziening wordt 13 december a.s. gepubliceerd. Waar mogelijk en gewenst wordt potentiële reizigers (conform EU-regelgeving), vóór de reis al toegang tot Nederland ontzegd wanneer is vastgesteld dat deze niet voldoen aan de voorwaarden om toegang tot Nederland te krijgen. Zo wordt tijdig ingegrepen en wordt de hinder van bonafide reizigers tijdens hun reis beperkt. Op basis van o.a. API-passagiersinformatie kan tijdig worden geïntervenieerd om te voorkomen dat personen naar Schengen en Nederland reizen die een risico vormen voor irreguliere migratie en/of de openbare orde en veiligheid. Hierdoor krijgen Nederland en andere EU-lidstaten beter zicht op personen die Europese binnen- en buitengrenzen (willen) passeren. Bescherming van binnengrenzen begint immers aan de buitengrens.

Interventies in het Schengenbied

Op basis van gezamenlijke (risico)analyses van Europol, FX en het dashboard van het EMM kunnen maatregelen worden genomen om secundaire migratie tegen te gaan. In dat verband zijn verschillende maatregelen mogelijk, meest vergaande variant is het inzetten op een mini Schengen (maatregel 3). Verwacht wordt dat dit in de praktijk mogelijk niet uitvoerbaar zal zijn. Alternatieve maatregelen zijn:

- › meer inzetten op de operationele acties die uitgevoerd worden in het kader van het EMPACT project georganiseerde illegale immigratie.
- › Uitvoeren van gezamenlijke operaties in het Schengengebied op basis van bilaterale overeenkomsten, zoals het verdrag van DUI-Benelux (zie verder maatregel overdracht migranten aan DUI-BEL (4)).
- › Aanpassing van de SGC om controles in de binnengrenzzone danwel grenscontroles in te voeren om secundaire migratie tegen te gaan. Op dit moment worden hiertoe aan de nodige lobbyactiviteiten verricht om deze aanpassing in de SGC door te voeren.

Daarnaast is er een aanzienlijk aantal Lidstaten die, op routes met name van Zuid- naar Noord-Europa (en vermoedelijk Nederland), al langere tijd semi-structurele

binnengrenscontroles uitvoeren. Deze zouden kunnen worden gezien als barrières, filters of pre-controles van migratiestromen naar NL.

Interventies in NL

In Nederland kan meer gedaan worden aan het verstevigen van de eigen informatiepositie. In Nederland beschikken we over het dashboard over migratiestromen naar Nederland t.b.v. de besprekingen van het MDT mensensmokkel. Dit dashboard bevat geaggregeerde informatie over langs welke routes migranten/ asielzoekers Nederland bereiken, zowel buiten als binnen de EU. Met dit nationaal beeld wordt beoogd om gezamenlijk interventies in het buitenland en in NL gericht in te voeren. Dit beeld wordt gelet op de beperkte analysecapaciteit van de betrokken uitvoeringsorganisatie (o.a. KMar, IND, OM en politie) 1x in de drie maanden door het EMM opgesteld. Het is wenselijk om dit situational awareness beeld te versterken en structureel in te bedden zodat de interventies van de verschillende ketenpartners in het buitenland en in Nederland nog gericht en doelmatiger kunnen maken. In dit dashboard wordt onder andere de informatie van de IND, KMar, EMM, Frontex en andere EU organisaties verwerkt. In dat verband kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de informatie van de IND. De IND beschikt in beginsel over relevante informatie terzake. De IND vraagt tijdens gehoren informatie uit over reisroutes. Op dit moment is het niet gemakkelijk om alle relevante informatie uit het systeem van de IND te ontsluiten. De afhankelijkheid van wat asielzoekers wel en niet vertellen (voorzover informatie niet uit reispapieren of telefoon-data wordt verkregen) blijft, maar deze data hebben belangrijke indicatieve waarde op geaggregeerd niveau.

Inzet op registratie van deze informatie en ontsluiting via datasystemen t.b.v. analyse zou een belangrijke stap voorwaarts zijn. Daarnaast is het ook van belang dat er voldoende analysecapaciteit is bij de verschillende ketenpartners. Aan de hand van deze data zouden interventies langs reisroutes beter gericht kunnen worden, bepalen bijvoorbeeld aan welk deel van de buitengrens Kmar inzet via Frontex het meeste resultaat voor Nederland kan boeken, in welk land van herkomst of transit een IND ILO het meest effectief zou zijn of er bepaalde activiteiten in het kader van de migratiepartners geïnitieerd moeten worden.

Op dit moment is het dus al mogelijk om op basis van de informatie van het dashboard van het EMM en/of LTC van de KMar en/of uit de gehoren van de IND en/of informatie van FX en Europol gerichte interventies uit te voeren in NL en in het buitenland.



1. Barrièremodel (cascademodel) grensbeheer

Hiertoe kan mogelijk ook de relevante analyses van amigo boras worden gebruikt bv voor de uitvoering van de mobiele veiligheidscontroles (MTV) van de KMar. Deze controles zijn in de uitvoering in duur en frequentie beperkt. Deze beperking is vastgelegd in de nationale regelgeving. Het is mogelijk om deze beperking in de regelgeving aan te passen danwel in de meest vergaande vorm om de beperking in het geheel los te laten zolang de uitvoering wel past binnen het kader van de EU regelgeving en jurisprudentie (zie maatregel 5 aanpassing juridisch kader MTV).

Op basis van de huidige regelgeving is het MTV vanaf 12 november reeds geïntensiveerd. Door de intensivering van het MTV kan ook meer zicht worden gekregen op de migratiestromen hetgeen dienstbaar is aan het tegengaan van irreguliere migratie. Het is van groot belang dat de uitvoering van deze maatregel in samenhang wordt gezien met de andere maatregelen zoals bijvoorbeeld de pilot vreemdelingenbewaring, versnelde overdracht van migranten. Effectiviteit van deze intensivering hangt onder ander nauw samen met de pilot het afdoen van asielaanvragen in bewarin (zie verder maatregel 2 en maatregel 6 doorreis Dublinclaimanten).

Een neveneffect van intensivering van het MTV is dat het mogelijk een preventief effectief heeft op mensensmokkelaars en dat migratieroutes zich verplaatsen. Daarbij kan opgemerkt worden dat op dit moment een wijziging van het Wetboek van Strafrecht wordt voorzien die verband houdt met artikel 197a Sr inzake mensensmokkel. Op basis daarvan zal Nederland rechtsmacht zal hebben over een ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan mensensmokkel. Daarmee kan georganiseerde mensensmokkel effectiever worden aangepakt.

Gelet op de druk op de capaciteit van de uitvoeringsorganisaties in NL, onder andere de KMar zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van de inzet van personeel uit het standing corps van FX in NL conform de FX Verordening. Indien het wenselijk is om Frontex personeel volledig en gelijkwaardig als Nederlandse grenswachters in te kunnen zetten en hen in dat verband ook toegang te kunnen geven tot de relevante nationale databases zou het wenselijk zijn om deze grenswachters ook als zodanig expliciet op te nemen in de Vw (zie verder maatregel 9).

Daarnaast kan ook op basis van de hierboven genoemde informatiebronnen ook gerichte

gezamenlijke patrouilles van de KMar en/of Douane uitgevoerd worden aan de maritieme buitengrenzen van Nederland. Deze controles kunnen worden ondersteund door het gebruik van drones en andere innovatieve technologieën.

Tot slot zou voor een meer integrale aanpak van interventies in NL en ook in het buitenland verkend kunnen worden of gecombineerde teams ingezet kunnen worden zoals bijvoorbeeld gecombineerde teams van het OM, KMar, politie en IND als het gaat om het up stream aanpak van mensensmokkel of het Border Security Concept (BST) van de KMar als het gaat om uitvoeren van grenstoezicht activiteiten. Ook gecombineerde teams zouden in NL ingezet kunnen worden om controles in de binnengrenzzone danwel aan de maritieme buitengrenzen effectieve uit te voeren, gelet op de huidige capaciteitsvraagstukken van verschillende uitvoeringsorganisaties.

Communicatie

Bij dit barrièremiddel dient bij elke fase en elke maatregel helder, duidelijk en gericht te worden gecommuniceerd zodat vluchtelingen bekend zijn met de wijzigingen. Het is dan ook van belang om een communicatiestrategie op te stellen.



Het effect op de instroom is afhankelijk van de maatregel en de plaats/momentum van de inzet van de maatregel. De maatregel zal het meeste effect hebben op de instroom in NL als de maatregelen al in derde landen, transit of aan de buitengrenzen van andere lidstaten ingezet worden.

1. Barrièremodel (cascademodel) grensbeheer

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

In de separate maatregelen is de juridische haalbaarheid aangegeven

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De haalbaarheid is afhankelijk van de betreffende maatregel zie verder separate maatregelen

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De totale kosten van dit model moet nog nader worden bepaald. Verbetering van de registratie en ontsluiting van informatie over de reisroute en de bijbehorende analyse leidt tot extra kosten voor de IND en IT/ontwikkelkosten. Enkele maatregelen kunnen op basis van EU financiering reeds worden uitgevoerd, zoals de inzet in FX operaties aan de buitengrenzen van de EU. Daarnaast zou een beroep kunnen worden gedaan op EU fondsen voor de inzet van innovatie middelen zoals drones of andere surveillance technieken. Voor andere maatregelen waar het onder gaat om de extra benodigde nationale capaciteit van de uitvoeringsorganisaties zal nationale financiering nodig.



De doorlooptijd van de diverse maatregelen in de verschillende fases varieert van 1 jaar tot meer dan 3 jaar.

1. Barrièremodel (cascademodel) grensbeheer

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Maatregelen die bijdragen aan het tegengaan van illegale immigratie, migratiecriminaliteit en secundaire migratie worden in beginsel ondersteund. Hierbij is het wel van belang dat de maatregelen uitgevoerd kunnen worden binnen de internationale verplichtingen en zorgvuldig wordt omgegaan met kwetsbare groepen, zoals bv minderjarige vreemdelingen.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

In de separate uitwerkingen van de maatregelen zijn de risico's benoemd.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Zie separate maatregelen



2. Inzetten op fysieke grensinfrastructuur en innovatieve middelen (drones) aan buitengrenzen

De Commissie heeft in december 2021 een voorstel gepresenteerd voor wijziging van de Schengengrenscode (SGC). In dit voorstel is ook een bepaling opgenomen dat LS infrastructurele maatregelen en technische voorzieningen kunnen inzetten om onrechtmatige grensoverschrijding naar de Unie te voorkomen. Onder deze technische voorzieningen kunnen moderne technologieën worden verstaan, waaronder drones en bewegingssensoren.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

Doorlooptijd middellange termijn 2-3 jaar vanwege het doorlopen van wetgevingstraject

Effect op de instroom

Het bouwen van een hekwerk aan de buitengrenzen van de EU kan een positief effect op de instroom naar NL. Extra barrière voor migranten om illegaal de EU grenzen te overschrijden

2. Inzetten op fysieke grensinfrastructuur en innovatieve middelen (drones) aan buitengrenzen

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Reeds haalbaar op basis van huidige SBC, Inzet van technologische en innovatie middelen haalbaar, op basis van art. 13 in het wijzigingsvoorstel van de SGC is de implementatie van deze maatregel mogelijk.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Haalbaar

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Indien het NL standpunt m.b.t. financiering van evt. hekwerk wordt gewijzigd, dan kan de uitvoering van deze maatregel voor een deel gefinancierd worden met EU middelen.

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Er ligt een aangenomen motie van het CDA die de regering verzoekt zich in te zetten binnen Europa met gelijkgezinde lidstaten voor Europees gefinancierde versterking van de buitengrenzen

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Extra barriere voor personen die bescherming nodig hebben

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Wijzigen NL standpunt m.b.t. evt. EU financiering van hekwerken aan de buitengrenzen; NL zou deze mogelijkheid dan moeten ondersteunen.



3. Asielgrensprocedure en uitvoeren pilot grensprocedure

Toelichting

In september 2020 heeft de Europese Commissie een set wetgevende voorstellen uitgebracht die als doel hebben te komen tot een beter (functionerend) Europees asielstelsel. De Nederlandse inzet bij deze voorstellen heeft een focus op de invoering van betere (asiel)procedures aan de buitengrenzen van de EU. Dit houdt in dat aan de buitengrenzen in fatsoenlijke procedures een onderscheid wordt gemaakt tussen vreemdelingen met een kansarmer asielverzoek en een kansrijker asielverzoek.

Een afwijzing van het asielverzoek in deze zogeheten asielgrensprocedure dient direct gevolgd te worden door een vertrek uit de Unie (terugkeer naar het herkomstland/ander derde-land waar de toelating geborgd is). Hoewel ook de reeds bestaande Europese asielwetgeving het voeren van deze asielgrensprocedures mogelijk maakt (Nederland voert een dergelijke procedure dan ook reeds op luchthaven Schiphol), is de bestaande Nederlandse inzet erop gericht het voeren van deze procedures voor alle buitengrensstaten verplicht te maken.



Mogelijk effect is dat Nederland vaker dan nu een in Nederland ingediend asielverzoek niet in behandeling hoeft te nemen, omdat dan een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke be- of afhandeling daarvan.

3. Asielgrensprocedure en uitvoeren pilot grensprocedure

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Een verplichte grensprocedure in de LS vergt overeenstemming over het wetgevingsvoorstel. Daarvoor is een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten nodig en een absolute meerderheid van het Europees Parlement. De kans dat die meerderheden worden gehaald op de korte of middellange termijn is zeer klein gelet op het krachtenveld in de EU.

Een pilot grensprocedure a la het Nederlandse Schiphol model kan op basis van de huidige regelgeving uitgevoerd worden.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Het aanpassen van de Europese wetgeving is een proces van de lange adem, met een ongewisse uitkomst. Aanvullend op de inzet op de wetgeving, kan getracht worden om vooruitlopend op die nieuwe wetgeving één of meerdere buitengrensstaten te laten starten met pilots.

Oostenrijk heeft een non-paper opgesteld waarin zij voorstellen om een pilot grensprocedure uit te voeren. Nederland kan hierbij aansluiten en voorstellen om voor de uitvoering van de pilot het Schiphol model te gebruiken.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Indien grensprocedure in NL aangepast moet worden:

- Mogelijk extra kosten van IND voor de be- en afhandeling van asielaanvragen
- Mogelijk extra kosten KMar en AVIM voor I&R proces
- Mogelijk extra kosten DT&V voor terugkeer

Ook zullen extra kosten worden gemaakt voor de uitvoerende organisaties als NL deelneemt aan de voorgestelde pilot van Oostenrijk.



Doorlooptijd van onderhandelingen over het EU wetgevingsvoorstel grensprocedure betreft lange termijn (3 jaar plus)

Doorlooptijd uitvoeren pilot grensprocedure betreft korte termijn (1 jaar)

3. Asielgrensprocedure en uitvoeren pilot grensprocedure

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Een verplichte grensprocedure in de LS vergt overeenstemming over het wetgevingsvoorstel. Daarvoor is een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten nodig en een absolute meerderheid van het Europees Parlement. De kans dat die meerderheden worden gehaald op de korte of middellange termijn is zeer klein gelet op het krachtenveld in de EU.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Afstemming is nodig met de Oostenrijk over de uitvoering van de pilot
- Actieve lobby bij andere EU lidstaten om bijval te krijgen voor invoeren van een verplichte grensprocedure.



4. Inrichting Mini Schengen

Toelichting

Scope mini Schengen

Hierin wordt uitgegaan van een alleen herinvoering van de grenscontroles aan de binnengrenzen van de landen die tot de kopgroep behoren. Dat theoretische scenario houdt in dat Nederland niet zelf grenscontroles her-invoert: België en Duitsland zouden immers onderdeel uitmaken van de kopgroep. De juridische opmerkingen over de herinvoering zijn wel mutatis mutandis van toepassing op de situatie dat Nederland alleen aan zijn binnengrenzen de grenscontroles weer invoert.

Grenstoezicht, mini Schengenkopgroep

Herinvoering van grenscontroles in de binnengrenszone van Schengen is mogelijk op grond van ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid (art. 27 en 29 Schengengrenscore). Deze grenscontroles moeten niet alleen komen aan de buitengrenzen van een aantal gelijkgezinde lidstaten, maar ook aan de grensdoorlaatposten op de internationale luchthavens van alle betrokken landen. De grenzen kunnen 'hermetisch' worden gesloten door hekken te plaatsen (m.n. aan de groene grens wat de nodige investering vergt) en door gezamenlijk binnengrenscontroles in te stellen (informatiegestuurd, onregelmatig in duur en frequentie (zoals DUI en OOS), mogelijk met inzet van personeel uit de verschillende betrokken landen. De grensbewakers uit de andere kopgroeplanden kunnen waarschijnlijk op grond van het Verdrag Prüm worden ingezet in DUI, OOS, FRA en Benelux. Op basis hiervan hebben zij de bevoegdheid om onder gezag van het gastland op te treden. Met DUI is hiermee in 2006 ervaring opgedaan, mede op grond van het Nederlands-Duitse politieverdrag. Verkend zou moeten worden of de mini Schengen kopgroep kan bestaan uit Benelux, DUI, FRA, OOS, DK, ZWE; voor dit scenario lijkt uitbreiding voor de hand te liggen met NOO, FIN en CH

Met de herinvoering van de binnengrenscontrole wordt de grens met de andere EU-lidstaat qua intensiteit van de controles een 'buitengrens' (100% controle is toegestaan). EU HvJ jurisprudentie maakt een onderscheid tussen heringevoerde controle aan de binnengrenzen en de buitengrenscontroles. Binnengrenzen zijn nog wel 'binnenlands toezicht', maar wel 100% van de passanten kunnen worden gecontroleerd. In die visie

past eventueel een transitzone, waar aanvragen worden afgedaan in een grensprocedure, eventueel de verdere toegang wordt ontzegd en de aanvraag wordt afgewezen zouden betrokken teruggezet kunnen worden over de grens.

Praktisch kan sprake zijn van een transitzone. Daar kunnen ook aanvragen worden afgedaan in een pseudo grensprocedure. Het terugzetten van vreemdelingen kan op dit moment echter niet op een toegangsweigering, maar op basis van bilaterale afspraken. Hoewel de juridische duiding helder is, wordt deze in meer of mindere mate 'genegeerd' door andere lidstaten onder andere Frankrijk dat zo veel mogelijk vasthoudt aan haar eerdere interpretatie. Frankrijk heeft een prejudiciële vraag gesteld aan het EU-Hof in hoeverre dit verenigbaar is met bepalingen uit de SBC. Uitkomst hiervan is nog niet duidelijk. Hierbij kan de Nederlandse inzet zijn om in de onderhandelingen over de SGC hiervoor wel expliciet een juridische bepaling op te nemen. Hiervoor zal de nodige lobby richting het EP ingezet moeten worden. Daarnaast kan NL in de praktijk tijdelijk dezelfde interpretatie hanteren als andere lidstaten zoals FR.

Aanmeldcentra

Asielaanvragen worden direct beoordeeld (à la Schiphol) bij alle of een limitatief aantal grensdoorlaatposten. De daar aanwezige infrastructuur zal bestaan uit: a) een ontvangst-, aanmeld- en registratiecentrum, b) een opvangcentrum en c) een detentiecentrum. Voor toegang tot het Kopgroepgebied gelden de voorwaarden van de Schengengrenscore, zoals beschreven in procedure voor overschrijding buitengrens. Personen die asiel vragen zullen volgens een verdeelsleutel worden verdeeld over de deelnemende landen van de Schengenkopgroep. Asielzoekers die in aanmerking komen voor de grensprocedure cf. de procedurerichtlijn worden in beginsel opgenomen in detentiecentra met oog op terugkeer (waarbij een gezamenlijke lijst van veilige landen kan helpen). Hiervoor is steun te vinden in de Schengengrenscore. Asielzoekers die 'spontaan opduiken' in deelnemende Kopgroeplanden zullen worden teruggeleid naar aanmeldcentra maar van een grensprocedure is dan geen sprake meer en detentie zal in alleen in die gevallen mogelijk zijn als zij bijvoorbeeld een of meerdere hits hebben in Eurodac (zie criteria pilot vreemdelingenbewaring).



4. Inrichting Mini Schengen

Indien grenscontroles worden uitgevoerd aan de 'buitenranden' van de Schengenkopgroep komt de Nederlandse inzet er met name op neer dat een groter deel van het luchtverkeer in aanmerking komt voor 100 % controles.

In dit scenario zullen verreweg de meeste aanvragen worden ingediend aan de landen aan de buitenring van de kopgroep. Er is geen bestaand kader voor de overname van asielzoekers uit die landen. Dit kan in beginsel wel op vrijwillige basis. Onderling kunnen lidstaten daarover in beginsel intergouvernementele afspraken maken.

Terugkeer en bewaring

Het herinvoeren van de grenscontroles maakt het juridisch mogelijk om de vreemdelingen die geen asiel aanvragen maar die niet voldoen aan de voorwaarden, direct terug te zetten over de grens van binnenkomst. Als asiel aan de Nederlandse buitengrens wordt aangevraagd blijft Nederland verantwoordelijk, zij dat wel kan worden gezien of op basis van de Dublincriteria een andere Dublinstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke afwikkeling van dat verzoek. Na een afwijzing van een asielaanvraag zou terugzetten juridisch mogelijk zijn. Er moet rekening mee worden gehouden dat indien de vreemdeling in het buurland asiel aanvraagt, Nederland onder Dublin gehouden is de vreemdeling terug te nemen.

Aangetroffen vreemdelingen die niet aan de voorwaarden voor kort verblijf voldoen (middelen, paspoort), kunnen in bewaring worden gesteld als zij geen asiel aanvragen en terugkeerproces kan in gang worden gezet. Wel zal dan een risico op onttrekken aan toezicht moeten worden gemotiveerd maar dit zal in veel gevallen wel realiseerbaar zijn.

Het detineren van vreemdelingen die wel asiel aanvragen - de meerderheid van de aangetroffen personen - is beperkter. Uitgangspunt van beleid en jurisprudentie is nu dat het niet proportioneel is om asielzoekers te detineren die aan de binnengrenzen worden aangetroffen. Als het echter om personen gaat van wie duidelijk is dat zij weinig kansrijke aanvragen indienen, zijn er wel ingangen om detentie te motiveren. Het feit dat de instroom hoog is, maakt niet dat het ten aanzien van de individuele asielzoeker nu wel proportioneel is hem in bewaring te stellen en de rechter zal dit niet accepteren. Het feit dat de (nood)opvang vol is evenmin. Het is expliciet verboden op grond van internationale

wet- en regelgeving een vreemdeling op te sluiten louter omdat hij asiel heeft aangevraagd. De reden zal dus altijd individueel gemotiveerd moeten worden buiten dat feit.

Het is - juridisch - wel voorstelbaar dat gedetineerd wordt gedurende de asielprocedure als het gaat om nationaliteiten met een (zeer) laag inwilligingspercentage, gecombineerd met het niet voldoende geïdentificeerd kunnen worden (ongedocumenteerden). Als dat niet met een systematische extra inspanning op de asielaafdoening gepaard gaat is deze handelswijze weinig effectief. Het consequent toepassen van dergelijke maatregelen vraagt een enorme extra inzet van de (lokale) politie, grenswachters, maar ook van de IND, DJI en DT&V, of hun evenknie in de betreffende lidstaat

Mogelijke aanvulling: gezamenlijk quotum

Deelnemende landen zouden, hoewel dat in strijd is met de Europese regelgeving, een gezamenlijk quotum kunnen afspreken (noodprocedure). Zodra de gezamenlijke capaciteit van de Kopgroep is bereikt (c.q. met een bepaald percentage is overschreden), worden in dat geval tijdelijk geen asielverzoeken meer in behandeling genomen aan de gezamenlijke buitengrens waarop asielzoekers naar elders kunnen worden doorverwezen. Mini Schengen is in de praktijk mogelijk niet uitvoerbaar. Alternatieve maatregelen zijn:

- meer inzetten op de operationele acties die uitgevoerd worden in het kader van het EMPACT project georganiseerde illegale immigratie.
- Uitvoeren van gezamenlijke operaties in het Schengengebied op basis van bilaterale overeenkomsten, zoals het verdrag van DUI-Benelux (zie verder fiche overdracht migranten aan DUI-BEL (1c)).
- Aanpassing van de SGC om controles in de binnengrenzzone danwel grenscontroles in te voeren om secundaire migratie tegen te gaan. Op dit moment worden hiertoe aan de nodige lobbyactiviteiten verricht om deze aanpassing in de SGC door te voeren (zie verder overzicht internationaal).



De verwachting is dat het effect van deze maatregel zeer beperkt zal zijn omdat het hermetisch afsluiten van de binnengrenzen van de landen van de kopgroep met de landen die niet tot de kopgroep operationeel niet realistisch zal zijn. Daarnaast heeft deze maatregel ook enorme impact op het vrij verkeer van goederen en personen met mogelijke economische gevolgen voor de lidstaten.

4. Inrichting Mini Schengen

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Herinvoering van grenscontroles is mogelijk op grond van "ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid" ex artikel 27 en 29 van de Schengengrenscore. Europese asielregels blijven van toepassing. De criteria die moeten worden aangehouden wijzigen in principe niet ten opzichte van de huidige criteria. Afdoening in een detentiecentrum (grensprocedure) is alleen toegestaan voor die zaken die kunnen worden afgedaan als kennelijk ongegrond, kennelijk niet ontvankelijk of die buiten behandeling kunnen worden gesteld. Dit betekent dat de meeste asielzoekers na een (kort) verblijf in de transitzone, doorgeleid moeten worden naar opvangcentra. Het herinvoeren van de grenscontroles maakt het juridisch mogelijk om de vreemdelingen die geen asiel aanvragen en die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang, de toegang tot het gebied van de Schengenkopgroep te weigeren.

Wanneer het oogmerk van de Schengenkopgroep zou zijn om voor langere tijd dit scenario in werking te stellen, dan treedt mogelijk strijdigheid op met de Schengengrenscore die bepaalt dat binnengrenscontroles zo kort mogelijk dienen te duren en per definitie tijdelijk zijn. Daarnaast heeft deze maatregel ook enorme impact op het vrij verkeer van goederen en personen met mogelijke economische gevolgen voor de lidstaten.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Uitdagend. Het hermetisch afsluiten binnengrenzen van landen van de kopgroep met landen die niet tot de kopgroep horen lijkt niet realistisch.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Extra kosten voor de KMar en eventueel andere organisaties als samenhang wordt gezocht aan de grensprocedure.

Het is niet realistisch dat de andere lidstaten de kosten van de Nederlandse inzet gaan vergoeden omdat NL de vraagde partij is.



De doorlooptijd voor de inzet van deze maatregel is minimaal 1 a 2 jaar.

4. Inrichting Mini Schengen

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Zowel politiek als juridisch valt of staat dit scenario bij de geloofwaardigheid van de bedreiging van de openbare orde/veiligheid waarop een beroep wordt gedaan. Daarvoor zal moeten worden duidelijk gemaakt dat de situatie (op korte termijn) niet langer houdbaar is. Daarnaast is gezamenlijkheid – ook voor de invoering en implementatie – van cruciaal belang. En erkenning dat er grenzen zijn aan onze gezamenlijk vermogens om bij te dragen aan de opvang van humanitaire nood.

Voorts zal de reactie (en houding) van lidstaten die nu bij Schengen horen maar niet bij een dergelijke kopgroep komen essentieel zijn. Het creëren van een dergelijke kopgroep kan door de andere huidige Schengenlidstaten en de Europese Commissie worden opgevat als het failliet van Schengen waarmee de zone uit elkaar valt. Het is daarom zeer de vraag hoe landen die niet bij een dergelijke kopgroep zullen horen, zich zullen opstellen. Bijvoorbeeld in het tegengaan van irreguliere migratie naar het gebied van de lidstaten die deelnemen aan de kopgroep. Maar ook voor wat betreft de overname van vreemdelingen die door deelnemende landen in de kopgroep worden geweigerd of wiens asielaanvragen worden afgewezen. In het uiterste geval zou dat betekenen dat terugkeer naar landen van herkomst de enige optie is.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De uitvoering van deze maatregel is afhankelijk van de medewerking van de andere lidstaten.

Daarnaast kan een mini Schengen ook een negatief effect hebben voor het functioneren van het Schengenaquis in het geheel.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Lobby en bespreking met de like minded LS. Ook zal communicatie moeten plaatsvinden met de andere LS en CIE conform de SGC.



5. Bilaterale overdrachten van vreemdelingen aan DUI en BEL

Toelichting

In de brief van 14 oktober is aan de TK aangegeven dat een verkenning uitgevoerd zal worden op welke wijze tijdens de MTV-controles aangetroffen migranten sneller kunnen worden overgedragen aan de buurlanden Duitsland en België. In de afgelopen periode is samen met de uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht of en zo ja op welke onderdelen van de voorgaande procedures een versnelling van de overdracht van (irreguliere) vreemdelingen en Dublinclaimanten mogelijk is. Deze verkenning loopt nog.

Op dit moment is het reeds mogelijk dat op basis van het Verdrag tussen Duitsland en de Benelux inzake het overnemen van personen aan de grens, aangetroffen vreemdelingen tijdens MTV controles overgedragen kunnen worden aan de buurlanden. Het is daarbij wel van belang een scherp onderscheid te maken tussen degenen die geen verzoek om internationale bescherming (asielverzoek) indienen en daarmee dus niet onder de toepassing van de Dublin Verordening vallen, en degenen die wel een dergelijk verzoek indienen. Zolang een vreemdeling niet verzoekt om internationale bescherming wordt aangenomen dat sprake is van een illegale immigrant en kan deze worden overgedragen op grond van het Verdrag tussen Duitsland en de Benelux inzake het overnemen van personen aan de grens. Zodra echter sprake is van een verzoek om internationale bescherming geldt mogelijkwerwijs de EU-Dublinverordening.

Op basis van het Verdrag tussen Duitsland en de Benelux is het mogelijk om zonder formaliteiten vreemdelingen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend over te nemen en over te dragen. Voorwaarde is dat aantoonbaar kan worden gemaakt dat de vreemdeling uit respectievelijk Duitsland of een van de Benelux-landen de grens heeft overschreden. Artikel vijf van het Verdrag spreekt over vreemdelingen komende vanuit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en artikel negen van Verdrag spreekt over de vreemdeling uit één van de Benelux-landen die de grens van Duitsland of andere Benelux-lidstaat overschrijdt. Daadwerkelijk waarnemen van de illegale overschrijding is niet noodzakelijk. Op basis van aangetroffen reisgegevens, tickets, navigatiegegevens of telecomgegevens van aangetroffen vreemdelingen in MTV-controles kan de "vormloze overdracht" vrij snel plaatsvinden. Dit operationeel proces geldt op dit moment echter alleen voor de overdracht tussen Nederland en Duitsland. Wanneer Nederland en België tot soortgelijke operationele afspraken zouden kunnen komen zou dit de doorlooptijd van de overdracht van betreffende vreemdelingen aan België kunnen versnellen.

Zoals hierboven is aangegeven vallen vreemdelingen die wel een verzoek om internationale bescherming indienen en in een andere Lidstaat van de EU-Dublinverordening een lopende of afgewezen asielprocedure hebben onder de reikwijdte van de EU-Dublinverordening. Naast het bovengenoemde Verdrag heeft Nederland samenwerkingsafspraken gemaakt met zowel Duitsland (MoU van 2019) als België (MoU van 2021), waaronder enkele van de in de Dublinverordening neergelegde procedurele termijnen worden ingekort. Dit met als doel om sneller de Dublinoverdracht te realiseren, onder andere naar Duitsland en België. Op dit moment wordt ook gezien hoe maximaal gebruikt zou kunnen worden gemaakt van deze kortere termijnen, en welke capaciteitsbesluiten dit met zich meebrengt voor de betrokken diensten en in hoeverre deze effectief en haalbaar zijn. Belangrijk is in dit verband nog de notie dat de Dublinverordening een beperkt aantal, limitatief opgesomde, criteria omvat op grond waarvan een asielzoeker kan worden overgedragen aan een andere lidstaat.



Mogelijk effect kan zijn dat druk op de vreemdelingenketen, onder andere de opvang kan worden verlicht als migranten sneller overgedragen kunnen worden. Daarnaast kan een snellere overdracht mogelijk ook een preventief signaal hebben op de migranten die naar NL zouden willen komen.

5. Bilaterale overdrachten van vreemdelingen aan DUI en BEL

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Op basis van het Verdrag tussen Duitsland en de Benelux is het mogelijk om zonder formaliteiten de vreemdelingen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend over te nemen en over te dragen. Voorwaarde is dat aantoonbaar kan worden gemaakt dat de vreemdeling uit respectievelijk Duitsland of een van de Benelux-landen de grens heeft overschreden. Artikel vijf van de overeenkomst spreekt over vreemdelingen komende vanuit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en artikel negen van de overeenkomst spreekt over de vreemdeling uit elk van de Benelux-landen.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Tussen NL en DUI is vormloze overdracht voor sommige situaties reeds mogelijk. Daadwerkelijk waarnemen van de illegale overschrijding is niet noodzakelijk. Op basis van aangetroffen reisgegevens, tickets, navigatiegegevens of telecomgegevens van aangetroffen vreemdelingen in MTV-controles kan de "vormloze overdracht" vrij snel plaatsvinden. Dit operationeel proces geldt op dit moment echter alleen voor de overdracht tussen Nederland en Duitsland. Wanneer Nederland en België tot soortgelijke operationele afspraken zouden kunnen komen zou dit de doorlooptijd van de overdracht van betreffende vreemdelingen aan België kunnen versnellen.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Indien onder de versnelde overdrachten niet alleen ziet op illegale vreemdelingen maar ook op aangetroffen Dublinclaimanten tijdens MTV-controles dan zal hiervoor mogelijk ook extra capaciteit nodig zijn van de IND, AVIM, de KMar en DT&V.



Doorlooptijd korte termijn (1jaar)

5. Bilaterale overdrachten van vreemdelingen aan DUI en BEL

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Deze maatregel is in lijn met de toezegging aan de TK.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De Dublinverordening omvat een beperkt aantal, limitatief opgesomde, criteria waar rekening gehouden moet worden op grond waarvan een asielzoeker kan worden overgedragen aan een andere lidstaat.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Overleg met Belgische autoriteiten is nodig om uitvoering te kunnen geven aan deze maatregel. Op ambtelijk niveau heeft BEL reeds heeft aangegeven dat nadere afspraken over versnelde overdracht niet mogelijk zijn vanwege het ontbreken van financiële middelen en capaciteit. Daarom zal overleg op ministerieel niveau nodig zijn.



6. Wijzigingen juridisch kader van MTV art.4.17b

In artikel 4.17a en 4.17b Vreemdelingenbesluit 2000 is het kader bepaald voor de mobiel toezicht veiligheidscontroles van de KMar in de binnengrenszone. Deze controles zijn in duur en frequentie beperkt. In 4.17b is de mogelijkheid gecreëerd dat duur en frequentie wordt verruimd als er mogelijk sprake is van een verhoogde instroom. Gelet op de huidige situatie is het wenselijk om dit kader aan te passen. Hiervoor zijn er twee optie voor aanpassing van 4.17b.

Optie I: aanpassen van de duur en frequentie

Optie II: schrappen van de duur en frequentie.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

Doorlooptijd middellange termijn 2-3 jaar vanwege het doorlopen van wetgevingstraject

Effect op de instroom

Wijzigen van juridisch kader kan preventie werking hebben om de instroom danwel buigen van de migratiestroom naar NL.

6. Wijzigingen juridisch kader van MTV art.4.17b

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Haalbaar, vergt aanpassing van art. 4.17b Vw

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Haalbaar

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

N.v.t.

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Intensivering van de controles in de binnengrenzzone om illegale immigratie en migratiecriminaliteit tegen te gaan wordt in beginsel door een meerderheid in de TK gesteund.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De ruimte om het juridisch kader aan te passen en duur en frequentie in het geel te schrappen is vanwege arrest Adil (19 juli 2012) beperkt. In dit arrest is benadrukt dat hoe meer aanwijzingen er zijn voor een mogelijk zelfde effect als grenscontroles, hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten in een grensgebied moeten zijn en hoe strikter deze moeten worden nageleefd, om de doelstelling van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen niet in gevaar te brengen. Dergelijke aanwijzingen kunnen voortvloeien uit de doelstelling die door de in een grensgebied verrichte controles wordt nagestreefd, de territoriale werkingssfeer van deze controles en het bestaan van een verschillende grondslag voor genoemde controles en die welke op de rest van het grondgebied worden verricht. Het in dat verband vereiste kader moet, zo overweegt het Hof, voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn, zodat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan controles kunnen worden onderworpen

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar



7. Introduceren van het doorreiscriterium in Dublinverordening

Toelichting

In de Europese Dublinverordening staan de criteria op grond waarvan wordt vastgesteld bij welke Dublinlidstaat de verantwoordelijkheid berust voor de inhoudelijke be- of afhandeling van een asielverzoek dat in de EU is ingediend. Eén van die criteria is de lidstaat waar de asielmigrant onrechtmatig de EU is ingereisd, maar in de praktijk is deze lidstaat vaak onbekend. Gepoogd kan worden om in de verordening een nieuw criterium toe te voegen: indien de lidstaat waar de asielzoeker de EU onrechtmatig is binnengekomen onbekend is, berust de verantwoordelijkheid bij die lidstaat waar de asielmigrant aantoonbaar doorheen is gereisd.



Effect kan zijn dat Nederland vaker dan nu een hier te lande ingediend asielverzoek niet in behandeling hoeft te nemen, omdat dan een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke be- afhandeling daarvan.

7. Introduceren van het doorreis criterium in Dublinverordening

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Het vergt een aanpassing van de Europese Dublinverordening. Daarvoor is een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten nodig en een absolute meerderheid van het Europees Parlement. De kans dat die meerderheden worden gehaald is zeer klein. Reeds eerder (2016 e.v.) heeft NL immers geprobeerd het 'doorreis criterium' toe te voegen, omdat die maatregel was neergelegd in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte III, maar kreeg toen geen enkele bijval vanuit andere lidstaten.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Is uitvoerbaar mits helder opgeschreven in de Europese wetgeving. Daarbij zal nodig zijn dat dus aantoonbaar moet zijn via welk buurland de asielmigrant Nederland is ingereisd, hetgeen denkkelijk enkel kan als de betreffende persoon bij de binnengrens wordt aangehouden. Dit vraagt dus om blijvende gerichte mtv-controle.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Evt extra kosten voor de KMar ihk van de MTV-controle, kosten IND en DT&V ihkv van het in bewaring stellen en de versnelde overdrachten van Dublinclaimanten.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

Afhankelijk van tempo afspraken binnen de EU

7. Introduceren van het doorreis criterium in Dublinverordening

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaar

niet
haalbaar

De noodzakelijke Europese haalbaarheid wordt laag ingeschat.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaar

niet
haalbaar

Geen

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaar

niet
haalbaar

Actieve lobby bij andere Dublinlidstaten om bijval te krijgen.



8. Ondersteunen terugkeer vanaf Westelijke Balkan

Toelichting

Huidige inzet:

- › NL is gevraagd en heeft recent aangeboden landen op de Westelijke Balkan (WB) te ondersteunen bij terugkeer van de WB naar derde landen.
- › DT&V werkt in samenwerking met ICMPD een projectvoorstel uit, aan de hand van de specificaties van JCP / WB-partners.
- › In dit kader worden meerdere werkgroepen per gekozen herkomstland opgezet om ervaring en best practices van succesvolle identificaties van personen zonder verblijfsrecht, het verkrijgen van laissez-passers en de realisatie van daadwerkelijke terugkeer te realiseren tussen WB-landen onderling en EU-landen uit te wisselen
- › Na het doorlopen van een succesvolle pilot kan op termijn worden overwogen daadwerkelijk operationeel te assisteren (bijv. ondersteuning bij het realiseren van vluchten).
- › NL is momenteel afhankelijk van ICMPD voor een belangrijk deel van de ondersteuning en toekomstige implementatie.

Potentiële intensivering:

- › Met eigen nationale middelen - waaronder financiële middelen en aanvullende capaciteit - kan NL het traject versnellen (personele inzet en geld) en de reikwijdte verbreden (bijv. alvast onderzoeken van mogelijkheden van ondersteuning bij daadwerkelijke terugkeer).
- › Operationele ondersteuning – via ICMPD als implementing partner - zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit ondersteuning bij het boeken van tickets. De exacte invulling zou moeten worden verkend.



De migratiedruk vanuit de WB wordt mede veroorzaakt door een aanzienlijke groep asielzoekers van kansarme nationaliteiten die daar reeds verblijven. Daarom kan een verbeterde terugkeer helpen bij een verlaagde druk en daarmee minder secundaire migratie binnen de EU.

8. Ondersteunen terugkeer vanaf Westelijke Balkan

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De juridische haalbaarheid ziet op de voorwaarden en waarborgen indien directe terugkeerondersteuning aan deze landen zou worden verleend.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Bij huidige inzet: Door de huidige afhankelijkheid van ICMPD voor financiële middelen en capaciteit is het geen gegeven dat de operationele terugkeerdimensie voldoende gewaarborgd zal zijn.
- Bij intensivering (zowel met als zonder operationele steun): Vereist aanvullende financiële middelen en personele inzet. Hierbij moet wel worden benadrukt dat ICMPD de beoogde dienstverlener voor de directe implementatie van dit project blijft. Bij intensivering komt er "meer regie in eigen handen".

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Voor het versneld uitrollen van het huidige project met aanvullend beperkte operationele ondersteuning gaat het bij een zeer grove eerste schatting om ongeveer 1,2 miljoen euro. Ook zal er personele inzet moeten zijn. Dit zal mede afhankelijk zijn van de uiteindelijk invulling. Bij het louter versneld uitrollen van het huidige projectvoorstel gaat het om een lager bedrag.



Door de benodigde uitrol van het project wordt op de middellange termijn (vanaf circa anderhalf jaar na akkoord) resultaten verwacht.

8. Ondersteunen terugkeer vanaf Westelijke Balkan

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- De EU-inzet is onder meer gericht op het intensiveren van samenwerking met de Westelijke Balkan landen op terugkeer naar derde landen. NL zou hierbij voorop lopen in de bijdrage. Andere lidstaten worden verwacht zich aan te sluiten bij het project.
- Dit zou in nauwe afstemming met Frontex gebeuren.
- Het mandaat van Frontex is zeer beperkt voor directe operationele inzet in derde landen. Frontex mag, direct of indirect, geen ondersteuning verlenen aan derde landen voor terugkeer van derdelanders.
- Daadwerkelijke operationeel ondersteunen bij de terugkeer is een politieke afweging. De kaders en waarborgen moet vooraf helder worden vastgelegd.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- De WB landen steunden de expertisedeling. Daadwerkelijke operationele ondersteuning is nuttig, maar eveneens meer politiek. Hier moet steun voor gevonden worden en goede afspraken over worden gemaakt.
- De proactieve medewerking van de WB6 autoriteiten in de uitrol is een belangrijke factor. De medewerking van de herkomstlanden zijn ook van belang.
- Het kan zijn dat ICMPD onvoldoende meebeweegt voor de uitvoering van alle onderdelen van het project.
- In afstemming met Frontex zal worden gekeken in hoeverre dit complementair is aan de statusovereenkomsten die zij nu onderhandelen met deze landen.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Bij akkoord op de aanvullende middelen:

- Moeten de middelen aan dit project worden toegewezen.
- Moet in afstemming met de relevante Europese partners het projectvoorstel opnieuw worden besproken.
- Wordt de insteek en inzet richting ICMPD gewijzigd met een sterke NL positie (NL geen vragende rol maar opdrachtgever).



9. Externalisering

Toelichting

Externalisering – op het terrein van asiel – gaat uit van de veronderstelling dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar een Lidstaat (in casu Nederland) of de EU (als variant die soms genoemd wordt) verzoeken om internationale bescherming in behandeling kan nemen en beoordelen, of laten nemen en beoordelen. Hiervan zijn verschillende vormen denkbaar of in het verleden onderwerp van discussie geweest.

‘Asiel op de post’ is er een. Deze vorm wordt doorgaans negatief beoordeeld. BZ apparaat is er niet op toegerust, luttele experimenten van een enkele Lidstaat in het verleden leidden tot lange wachtrijen voor de ambassade, mogelijk aanzuigende werking binnen de regio. Een verminderend effect op instroom is discutabel, afgewezen asielzoekers kunnen immers alsnog via irreguliere weg de EU c.q. NL proberen te bereiken.

Deze overwegingen gelden ook bij het openen van een ‘asiel-loket’, een andere variant. Daarbij zou in het geval van NL de IND haar capaciteit naar een derde land verplaatsen, of ‘de EU’ bevoegd gemaakt worden terzake. Voor een eventueel EU loket bestaat thans geen bevoegdheid voor een Europese instelling – het EU asielagentschap bijvoorbeeld – om asielbesluiten te nemen of aanvragen in ontvangst te nemen. Ook loopt ieder loket aan tegen Europese regelgeving, die o.a. voorschrijft dat een asielverzoek aan een Lidstaat op het grondgebied van de Lidstaat in behandeling genomen moet worden en afgewacht, tenzij Dublin van toepassing is. Bovendien zou deze vorm een massale verplaatsing van capaciteit, administratief én rechterlijk apparaat (tbv bezwaar en beroep) veronderstellen, wat praktische, en verdere juridische vragen van rechtsmacht geeft.

Om deze redenen worden asiel op de post en een asielloket in den vreemde buiten beschouwing gelaten.

Een andere invulling van ‘externalisering’ kan zijn de toepassing van ‘veilig derde land’. Europese wetgeving geeft de mogelijkheid om een asielverzoek niet ontvankelijk te verklaren, en de betreffende persoon over te brengen naar een derde land om daar het asielverzoek in behandeling te laten nemen, door de lokale autoriteiten.

Voorbeelden zijn de EU-Turkije Verklaring en – recenter – de VK-Rwanda overeenkomst. Denemarken zou ook in gesprek zijn met Rwanda, details onbekend.

Voor een effectieve tenuitvoerlegging van deze vorm bestaan aanzienlijke (juridische) belemmeringen nu de vereisten in Europese regelgeving zwaar zijn. Ten tweede zou het identificeren van en komen tot een overeenkomst met een potentieel derde land naar

verwachting aanzienlijk tijd en middelen vereisen.

Deze vorm zou verkend kunnen worden, zowel separaat als NL als op EU niveau. Onderstaand een beknopte aanzet.



In de veronderstelling van een potentieel functionerende procedure en samenwerking met een derde land – waarbij derhalve genoemde praktische, financiële, politieke en juridische overwegingen ‘overwonnen’ kunnen worden – kan effect aanzienlijk zijn (op zowel in- als uitstroom).

9. Externalisering

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Thans beperkt, met name vanwege het zogenaamde ‘band-criterium’ in de EU asielprocedure Richtlijn waaraan moet zijn voldaan voordat er sprake is van een ‘veilig derde land’. Dientengevolge moet er een band zijn tussen de asielzoeker en het derde land in kwestie, waarbij onderwerp van debat is of enkele doorreis zou kunnen volstaan. In de veronderstelling dat de inzet zou zijn om in beginsel asielzoekers ongeacht hun nationaliteit of reisroute terug te kunnen sturen voor behandeling van hun verzoek naar een derde land, zijn er twee opties:

- 1) aanpassen van EU wetgeving door verwijdering van, of optioneel maken van het band criterium. Pogingen daartoe onder vorige kabinetten in EU onderhandelingen sinds 2016 vonden te weinig steun. Ook in het huidige krachtenveld is de slaagkans gering, enkel OOS en DK spreken er zich voor uit, ver van een vereiste kritieke massa aan Lidstaten om tractie te krijgen tussen nu en het einde van het huidige mandaat van CIE en EP in 2024.
- 2) Posing tot beargumenteren van vervulling van het band criterium die een juridische toets voor de rechter zou doorstaan, bijvoorbeeld door enerzijds (a la Turkije Verklaring) substantieel te investeren in asiel- en opvang capaciteit en leefomstandigheden inclusief toegang tot werk en onderwijs – waarmee een band ‘gemaakt’ kan worden zij het een toekomstige – en anderzijds de toezegging dat (alle) asielzoekers die een positief besluit ontvangen in het derde land in aanmerking komen voor hervestiging; naar Nederland, of naar de EU met een bepaalde sleutel verdeeld onder Lidstaten wanneer het een EU overeenkomst zou zijn. Slaagkans gering maar kan verkend worden.

De vroege ervaringen in GRIE met terugkeer naar TUR, en de meer recente ervaring van het VK laat zien dat, ook wanneer een overeenkomst tot stand komt, de toets door de rechter (nationaal danwel EHRM) tenuitvoerlegging snel kan blokkeren.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Grote afhankelijkheid van EU onderhandelingsproces en voldoende middelen – ook, en met name buiten het migratie-terrein – om aan te bieden aan potentieel derde land.
- Qua nationale procedure uitvoerbaar, al is in de huidige vorm het niet-ontvankelijk verklaren niet per definitie een lichtere procedure in termen van capaciteit van IND of van de rechterlijke macht (besluit is uiteraard appellabel). Inzet zou zijn te streven naar een doorslaggevende, generieke veilig verklaring van het derde land in kwestie, gestut door genoemde omvangrijke steun, om zo de last van individuele motivering te verlichten.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Onderhandelingspakket zou aanzienlijk moeten zijn met middelen voor capaciteitsopbouw, OS en andere kabinetsbrede middelen.
- In tenuitvoerlegging extra kosten voor DT&V voor vertrek naar derde land, extra kosten voor IND voor hervestiging.



Gelet op verkenning- en onderhandelingstraject met derde land c.q. mogelijke afhankelijkheid van EU onderhandelingen over wetgeving: lange termijn (3 jaar plus)

9. Externalisering

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Huidig coalitieakkoord bevat – in tegenstelling tot het voorgaande – geen uitdrukkelijke inzet op ‘veilig derde land’ of aanverwanten als terugkeer naar de regio. Wel inzet op migratiepartnerschappen met vermindering van instroom en verbetering van terugkeersamenwerking als doelen.

Politieke haalbaarheid en kritiek op nationaal vlak laat zich uittekenen langs bekende lijnen. Mate ervan is mogelijk deels afhankelijk van de gekozen vorm en het land in kwestie en de omstandigheden aldaar.

Internationaal triggerde de VK-Rwanda overeenkomst onmiddellijk veel kritiek van binnen en buiten de EU (Commissie, individuele LS, VN/UNHCR). De EU-TUR Verklaring wordt anders geapprecieerd mede omdat daar sprake is van eerder verblijf en op zijn minst doorreis.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Verkennen haalbaarheid potentiële beargumentering van vervulling band-criterium onder huidige Europese regelgeving.
- Versteven inzet EU op aanpassing in onderhandeling concept Procedure verordening.
- Scope potentiële derde landen en samenstellen substantieel, kabinetsbreed onderhandelingspakket.
- Onderhandelingsproces.



10. Beter verankeren van de mogelijke inzet van FX personeel t.b.v. de inzet van FX in Nederland

Toelichting

In de FX verordening is bepaald dat FX personeel uit het standing corps ingezet kan worden ter ondersteuning van het uitvoeren van het grenstoezicht in de EU-Lidstaten. In NL is onderzocht wat er precies nodig is om FX personeel effectief te kunnen inzetten in Nederland. In dat verband is het wenselijk dat FX personeel gelijkgesteld wordt gesteld aan burgers die onder adoptief aan de grens (ADG) vallen, en als net als de ADG kunnen acteren in het grenstoezichtproces in NL.

De grens- en kustwachters van het permanente korps van Frontex staan onder leiding van de nationale autoriteiten van het land waarin ze worden ingezet. Ze kunnen worden ingezet aan de buitengrenzen van EU-lidstaten.



Mogelijk effect is dat als grens-procedure verplicht wordt gesteld in alle lidstaten dat Nederland vaker dan nu een hier te lande ingediend asielverzoek niet in behandeling hoeft te nemen, omdat dan een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke be- en afhandeling.

10. Beter verankeren van de mogelijke inzet van FX personeel t.b.v. de inzet van FX in Nederland

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Op basis van de Frontex verordening kan Frontex personeel uit het permanente korps ingezet worden in lidstaten. Echter om volledig te kunnen acteren en indien nodig de relevante databases te kunnen raadplegen is het noodzakelijk dat dit personeel expliciet wordt aangewezen als Nederlandse grenswachters. Hiervoor moet de VW worden gewijzigd, dit neemt tijd in beslag. Het permanente korps is opgericht bij Verordening (EU) 2019/1896 van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht. Op basis van deze verordening hebben ze toegang tot alle Europese databases. Lidstaten kunnen het permanente korps ook toegang geven tot nationale databases. Op dit moment is dat in NL nog niet het geval en vereist dit een wijziging van regelgeving.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Haalbaar

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De inzet van Frontex personeel wordt op basis van de FX verordening vergoed.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

Doorlooptijd middellange termijn 2-3 jaar vanwege het doorlopen van wetgevingstraject

10. Beter verankeren van de mogelijke inzet van FX personeel t.b.v. de inzet van FX in Nederland

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

FX inzet in LS wordt politiek ondersteund.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

N.v.t.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Overleg met de Kmar over operationele gevolgen en DWJZ t.a.v. wetgevingstraject is noodzakelijk.



3.4 Pull-factoren





3.4 Pull-factoren

Toelichting

De beperking van de instroom door verandering van de pull-factoren heeft betrekking op maatregelen die vluchtelingen doen besluiten om voor Nederland te kiezen in plaats van voor andere landen in Europa. De maatregelen zijn erop gericht om Nederland onaantrekkelijker te maken ten opzichte van andere Europese landen. Onder pull factoren zijn vier maatregelen uitgewerkt:

1. Beperking nareis
2. Loslaten eenstatusstelsel
3. Afschaffen asiolvergunning voor onbepaalde tijd
4. Het verlagen van de voorzieningen voor vluchtelingen

De eerste en laatste maatregel zijn onderverdeeld in meerdere submaatregelen. De bovenstaande maatregelen moeten in samenhang worden beschouwd. Het loslaten van het eenstatusstelsel biedt de mogelijkheid om verschillende verblijfsvergunningen te hanteren waarbij de rechten en maximale duur per vergunning kunnen verschillen.



Beperking Nareis

Verkenning nareis

Binnen de staande nationale en internationale beleids- en regelgevingskaders en het huidige eenstatusstelsel is kort verkend welke mogelijkheden er bestaan om maatregelen te treffen in het nareiskader, die mogelijk een instroombeperkend effect kunnen hebben, omdat zij een restrictievere invulling van het huidige beleid zouden betekenen.

Nareis vormt een gereguleerde migratieroute voor personen van wie is vastgesteld dat zij recht hebben op verblijf in Nederland. Het gros van de nareisaanvragen wordt ingediend voor biologische ouders en hun minderjarige kinderen. Een inperking op deze gereguleerde route hoeft niet als direct effect te hebben dat deze personen vervolgens niet alsnog hun weg naar hereniging met hun gezinslid in Nederland zullen vinden. Het is aannemelijk dat hereniging zal blijven plaatsvinden maar dan via irreguliere routes, bijvoorbeeld met behulp van mensensmokkelaars. Een daadwerkelijk dempend effect op de instroom is daarom niet zeker. Daarnaast heeft de afschaffing van beleidskaders in het verleden als ongewenst neveneffect gehad dat de toepassing van artikel 8 EVRM werd opgerekt en tot een momenteel erg complexe uitvoeringspraktijk heeft geleid. Het destijds beoogde effect om gezinsmigratie te beperken, werd niet bereikt.

Van de hier genoemde mogelijkheden is (nog) niet onderzocht of zij in aantallen überhaupt een substantiële invloed op de instroom hebben. Ook staat niet vast dat de punten waar Nederland een ruimhartiger beleid op voert, daadwerkelijke pull factoren zijn. Een potentieel effect is dus ook daarom niet zeker. Gezinshereniging is bevorderlijk voor een geslaagde en snellere integratie. Een inperking hierop is om die redenen niet alleen een beleidsmatige keuze, maar ook een politieke.

Voor veel van deze opties geldt dat zij gepaard moeten gaan met een wetswijziging, in ieder geval van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000.

De volgende mogelijkheden zijn in beeld gebracht:

- a) Afschaffen mogelijkheid indienen aanvraag in Nederland
- b) Tegenwerpen bijzondere banden derde land
- c) Terug naar stringente toets op 'alleenstaande' minderjarige vreemdelingen
- d) Strikter beleid kinderen uit verbroken relaties
- e) Afschaffen beleid pleegkinderen
- f) Afschaffen beleid jongvolwassenen
- g) Afschaffen beleid partners
- h) Afschaffen of clausuleren opvolgende aanvragen

De individuele maatregelen hebben vooral betrekking op de juridische factor waardoor ervoor gekozen is om niet het volledige format in te vullen dat bij de overige maatregelen is gehanteerd. De individuele maatregelen zijn op de volgende pagina's toegelicht.



1. Beperking Nareis – Afschaffen mogelijk indienen aanvraag in Nederland

Toelichting

Nareisaanvragen mogen door de in Nederland verblijvende referent worden ingediend. Lidstaten hebben de mogelijkheid om te vereisen dat de gezinsleden in plaats van de statushouder de aanvraag indienen (art. 5, eerste lid). Dit vergt wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 omdat dit een afwijking van het belanghebbendebegrip uit de Algemene wet bestuursrecht vergt.

De eis dat gezinsleden (die nog in het buitenland verblijven) de aanvragen in moeten dienen, zou praktisch gezien gepaard moeten gaan met het verplaatsen van de aanvraagmogelijkheid naar het land van herkomst of een land in de regio van herkomst. Beide elementen vergen wijziging van de Vreemdelingenwet 2000.

Praktisch gezien is er nu geen bevoegde instantie in het buitenland die voor Nederland deze grote hoeveelheid aanvragen daadwerkelijk in ontvangst kan nemen en verwerken: BZ is op deze aantallen niet ingericht. Voor Duitsland waren de Duitse ambassadeposten in het buitenland verantwoordelijk voor de behandeling van de nareisaanvraag, wat ten tijde van de verhoogde toestroom in 2015 tot een enorme *overload* en wachttijden leidde. Sinds 2016 heeft Duitsland daarom IOM moeten inhuren om delen van het proces over te nemen.

Een instroombeperkend effect kan erin zitten dat nareizigers noodgedwongen moeten afzien gebruik te maken van hun recht op hereniging, doordat de tijdige reis naar een ander land en het mogelijk lange verblijf aldaar teveel gevaar of praktische bezwaren teweeg brengt. Tegelijkertijd zullen gezinsleden er mogelijk voor kiezen om Nederland spontaan in te reizen en zelfstandig asiel aan te vragen.



2. Beperking Nareis - Tegenwerpen bijzondere banden derde land

Toelichting

Als tijdens de nareisprocedure blijkt dat een van de gezinsleden een asielvergunning heeft in een andere lidstaat, wordt deze niet tegengeworpen. Mocht een gezin onverhoopt in verschillende lidstaten terecht zijn gekomen zonder dit van elkaar te weten en in die lidstaten een verblijfsvergunning hebben gekregen, dan is Dublin geen mogelijkheid tot gezinshereniging. Daarom worden de gezinsherenigingsaanvragen in het kader van nareis inhoudelijk behandeld.

Een nadeel van dit beleid is dat de vreemdeling die in zijn asielprocedure de aanwezigheid van een gezinslid in een andere lidstaat verzwijgt, in zekere zin een vorm van domiciliekeuze creëert voor het hele gezin. Bovendien worden de overkomende gezinsleden vervolgens in bezit gesteld van zowel een zelfstandige verblijfsvergunning in een andere lidstaat, als een afgeleide asielvergunning in Nederland.

Het lijkt niet mogelijk om de verblijfsvergunning in de andere lidstaat an sich tegen te kunnen werpen in de nareisprocedure, omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn dit niet noemt als eventuele afwijzingsgrond.

Wel biedt de Gezinsherenigingsrichtlijn de mogelijkheid om bijzondere banden met een derde land tegen te werpen. Deze zouden gedefinieerd kunnen worden als een verblijfsvergunning in een andere lidstaat, die bijvoorbeeld eerder aan het gezinslid is afgegeven dan de verblijfsvergunning aan het gezinslid in Nederland.

Het perspectief op gezinshereniging verschuift hiermee naar de reguliere gezinsherenigingsprocedures, waar binnen het kader van 8EVRM zwaar kan worden meegewogen dat de uitoefening van gezinsleven in een ander land mogelijk is en er dus geen verplichting op Nederland rust dit hier mogelijk te maken.

Het is mogelijk dat dit ontmoedigend werkt op ouders die een amv of andere gezinsleden vanuit een andere lidstaat naar Nederland vooruit willen sturen. Het is echter allerm minst zeker of deze werkwijze juridisch houdbaar is. De Afdeling heeft in 2020 geoordeeld dat een lidstaat niet gezien mag worden als een derde land. Het is goed mogelijk dat de

genoemde mogelijkheid als te enge uitleg van artikel 12, eerste lid, tweede alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt gevonden.



3. Beperking Nareis – terug naar stringente toets op ‘alleenstaande’ minderjarige vreemdelingen

Toelichting

Om voor nareis in aanmerking te komen als ouders van een kind, dient het betreffende kind daadwerkelijk alleenstaand te zijn. De interpretatie van de definitie van een “alleenstaande” minderjarige in de Gezinsherenigingsrichtlijn was tussen 2019 en 2021 strenger dan nu.

De stringente, generieke uitleg hield in dat wanneer de minderjarige statushouder bij een familielid verblijft, dat kind per definitie wordt verzorgd door dat familielid en de zorg van de ouders daarom niet langer nodig is.

De praktijk zorgde voor vragen bij uitvoering, belangenbehartigers, Tweede Kamer en de vreemdelingenadvocatuur. Alleenstaande minderjarigen worden, conform het uitgangspunt van de Opvangrichtlijn, nu eenmaal zoveel mogelijk bij volwassen familieleden opgevangen. Dit wordt in het belang van het kind geacht en neemt tegelijkertijd druk op alternatieve opvangvoorzieningen weg.

Een secundair beoogd effect van de werkwijze zou de ontmoediging kunnen zijn geweest van het fenomeen waarin alleenstaande kinderen vooruit worden gestuurd naar Nederland, met het oog op ofwel domiciliekeuze (zie ook onder c), ofwel naar verwachting betere kansen in de asiel- en nareisprocedure voor het kind in plaats van de ouder. Gelet op de grote slagingskans van de aanvragen waarin een beroep wordt gedaan op artikel 8 EVRM en het aantal verzoeken om overplaatsing dat COA ontving, om alsnog aan de nareisvoorwaarden te kunnen voldoen, bleek de werkwijze echter een weinig efficiënt handvat om vooruitgestuurde of alleenreizende kinderen te ontmoedigen, terwijl het de IND wel meer werk opleverde dan oorspronkelijk gedacht.

De voormalig staatssecretaris zag daarom al af van de werkwijze. Het is onduidelijk of er gedurende deze maatregel een afschrikwekkende werking uitging op amv's, waardoor dit een effect zou hebben gehad op de amv instroom.



4. Beperking Nareis - Strikter beleid kinderen uit verbroken relaties

Toelichting

Het is mogelijk om voor kinderen die geboren zijn uit een relatie van de referent die inmiddels is verbroken nareis aan te vragen. De Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat de ex-partner, bij wie het kind sinds de vlucht van de referent waarschijnlijk verblijft, hiertoe toestemming moet verlenen, maar bepaalt ook dat deze kinderen daadwerkelijk ten laste komen van de biologische ouder in Nederland (art 4, eerste lid onder c en d).

Een restrictievere werkwijze ten aanzien van deze doelgroep zou kunnen betekenen dat actiever wordt gestuurd op de vraag of de referent daadwerkelijk het gezag over de kinderen heeft – wat in de praktijk een lastige vraag zal zijn – en deze te zijn ten laste komen. Ten bate van dit laatste heeft het Hof concrete aanknopingspunten opgesteld. Het is de vraag of dit een effect heeft op de instroom omdat het aantal aanvragen voor kinderen uit verbroken relaties waarschijnlijk beperkt is.



5. Beperking Nareis - Afschaffen beleid pleegkinderen

Afschaffen beleid pleegkinderen

Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt geen verplichting om de gunstigere nareis voorwaarden tot gezinshereniging van toepassing te laten zijn op pleegkinderen.

De Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht de lidstaten echter wél om gezinshereniging met adoptiekinderen onder de soepelere voorwaarden voor vluchtelingen toe te staan. Het is denkbaar dat nareisaanvragen voor pleegkinderen bij afschaffing vervolgens onder het mom van adoptie worden ingediend. Ook bij nareisaanvragen voor adoptiekinderen zal de bijbehorende inhoudelijke nareis toets dus van toepassing zijn. Dat wil zeggen dat de IND aanvragen niet kan afwijzen, louter gebaseerd op het ontbreken van documenten. Ook als de adoptiesituatie niet is geformaliseerd, zal dus een integrale afweging moeten volgen die rekening houdt met de specifieke, individuele omstandigheden van de casus.

Een aanvraag indienen in het kader van het recht op gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM of ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM, is altijd mogelijk en soms verplicht. Ook als het gezinslid geen categorie binnen het nareis- of reguliere gezinsherenigingsbeleid is.

Bij een eventuele afschaffing van het pleegkinderenbeleid binnen nareis, valt het dus te verwachten dat er een toename van het aantal pleegkind-aanvragen of ambtshalve verlening op grond van artikel 8 EVRM zal zijn. Dat was bijvoorbeeld ook het geval toen in 2012 het ouderenbeleid werd afgeschaft. Het gebrek aan documenten kan niet zomaar worden tegengeworpen, gelet op de situatie van de vluchteling. Er moet te allen tijde rekening worden gehouden met de individuele omstandigheden van de vluchteling. De inhoudelijke toets aan artikel 8 EVRM doet dus niet af aan complexiteit.

Wél biedt toetsing in het kader van artikel 8EVRM de gelegenheid tot het maken van een belangenafweging. Naast de toets op gezinsleven, beoordeelt de IND ook of er een positieve verplichting op Nederland rust om het gezinsleven in Nederland mogelijk te maken. Bepaalde elementen die binnen nareis geen onderdeel van de toets kunnen uitmaken, kunnen in het 8EVRM kader wel worden tegengeworpen, bijvoorbeeld het economisch belang van huisvesting of druk op ziektekosten, etc. Of de balans naar de ene

of de andere kant uitvalt, moet per geval worden beoordeeld en dit is arbeidsintensief. Een andere voorwaarde voor toetsing binnen het kader van 8EVRM is de betaling van leges.

Het is mogelijk dat de afschaffing binnen het nareiskader een drempel opwerpt en er zo minder aanvragen volgen.



6. Beperking Nareis – Afschaffen beleid jongvolwassenen

Toelichting

Deze maatregel heeft betrekking op het afschaffen van het huidige beleid voor nareis voor jongvolwassenen. Het jongvolwassenenbeleid is oorspronkelijk ingericht voor nét meerderjarige kinderen in een gezin, die onder schrijnende omstandigheden alleen in een land van herkomst zouden achterblijven. Het beleid is in de afgelopen jaren echter wel steeds verder van die achterliggende gedachte verwijderd geraakt. Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt geen verplichting om de gunstigere nareis voorwaarden tot gezinshereniging van toepassing te laten zijn op jongvolwassenen.

Het beleid werd in 2015 ingericht, na enkele toezeggingen in de Kamer en naar aanleiding van een aantal juridisch kwetsbare zaken bij het EHRM. Tot 2015 gold voor alle biologische kinderen boven de 18 de zogeheten 'MTNET' eis ('more than normal emotional ties'). De kinderen die tijdens de nareisprocedure van de referent 18 jaar werden, of dat al waren, moesten aantonen dat er een zeer grote mate van afhankelijkheid was van de ouder(s) en zij niet zonder de referent als specifieke zorgverlener konden. Alleen in de meest schrijnende situaties werd aan de MTNET-eis voldaan, zodat dit in de praktijk zelden tot nooit voorkwam. In september 2014 speelden bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mensen klachten in Nederlandse zaken over dit onderdeel van het nareisbeleid. De klachten betroffen zaken waarin gezinshereniging werd geweigerd aan de inmiddels meerderjarige kinderen. Destijds werd ingeschat dat deze zaken juridisch kwetsbaar waren en de kans groot was dat door het Hof een schending van het EVRM zou worden geconstateerd. De staatssecretaris werd daarop geadviseerd het nareisbeleid aan te passen en de 'more than normal emotional ties' eis los te laten.

Ook in de Eerste en Tweede Kamer werd in dat jaar aandacht besteed aan de mogelijke preciaire situatie van kinderen die gedurende de nareisprocedure van de referent net meerderjarig werden en door de strenge toelatingseisen die dan golden alleen achterbleven in het land van herkomst. Hierop heeft de toenmalige staatssecretaris de toezegging gedaan het beleid aan te passen. Een leeftijdsgrens werd oorspronkelijk niet aangewezen. In 2017 zijn verdere kaders aan dit beleid gesteld, om de praktijk tot dan te remmen, waarin ruim volwassen kinderen zich op het beleid beriepen. De jongvolwassene werd in de uitvoering voortaan gedefinieerd als een meerderjarig kind tot ongeveer 25 jaar. Hiermee werd aangesloten bij de jurisprudentie van het EHRM.

Op 28 april 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat een leeftijd boven de 25 geen zelfstandige afwijzingsgrond is, maar enkel onderdeel van een integrale beoordeling mag zijn. Daarmee is het beleid min of meer teruggebracht tot de situatie tussen 2015 en 2017, waarin er geen enkele leeftijdsgrens was. Een werkbare uitvoering is voor de IND daarmee bijzonder complex geworden. De IND ontvangt bovendien signalen van oneigenlijk gebruik, waarbij na binnenkomst van de jongvolwassene blijkt dat de afhankelijkheid met de ouders wél verbroken was, bijvoorbeeld vanwege het bestaan van eigen kinderen. De middelen die de IND tot haar beschikking heeft om dit aan de voorkant tegen te gaan, zoals horen en screenen, lijken onvoldoende geschikt om dit tegen te gaan.

Sinds de uitspraak wordt daarom breed onderzocht of het mogelijk zou zijn een concrete leeftijdsgrens aan te wijzen voor deze categorie. Dat lijkt niet goed houdbaar te zijn. Een tweede onderzochte optie om dit beleid aan te passen is nauwere aansluiting bij de voorwaarden die de Gezinsherenigingsrichtlijn stelt. Conform artikel 10, tweede lid zou dat zeggen dat de gezinsleden moeten aantonen dat de jongvolwassene 'ten laste' komt van de referent in Nederland. Het Hof heeft dit geconcretiseerd in enkele voorwaarden die enigszins restrictiever zijn dan de huidige praktijk, omdat de bewijslast in zekere zin meer bij de betrokkenen wordt gelegd. Ook van deze optie is de juridische houdbaarheid geen gegeven, maar hier zou geen wetswijziging voor nodig zijn.

Een derde optie is het beleid herinrichten onder verwijzing naar artikel 4, tweede lid en onder b, waarin wordt gesteld dat "de meerderjarige niet-gehuwde kinderen van de gezinshereniger of diens echtgenoot, indien zij wegens hun gezondheidstoestand kennelijk niet in staat zijn zelf in hun levensonderhoud te voorzien". Hier zou geen wetswijziging voor nodig zijn. Dit zou betekenen dat het beleid praktisch terug zou keren naar het beleid van vóór 2015. Omdat jongvolwassenen binnen het kader van artikel 8EVRM nog wel een beroep op gezinshereniging zouden kunnen doen, valt het te verwachten dat de werkdruk in eerste instantie hierheen verplaatst. Wel biedt toetsing in het kader van 8EVRM de gelegenheid tot het maken van een belangenafweging en vormt de betaling van leges mogelijk een drempel.



7. Beperking Nareis – Afschaffen beleid partners

Toelichting

Deze maatregel ziet op het afschaffen van de gunstige nareisvoorwaarden voor ongehuwde partners. Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt dat het geen verplichting is om de gunstigere nareis voorwaarden tot gezinshereniging van toepassing te laten zijn op ongehuwde partners. De huidige procedures zijn arbeidsintensief: er zijn geen officiële documenten. Als er geen sprake is van biologische kinderen, moeten vaak beide partners worden gehoord en getoetst op het bestaan van een feitelijke gezinsband die gelijk valt te stellen aan een huwelijk. Omdat het een facultatieve categorie betreft kan het beleid worden afgeschaft. Hier is wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 29) en het Vreemdelingenbesluit 2000 voor nodig.

Afschaffing hoeft niet direct te betekenen dat personen niet alsnog om gezinshereniging zullen vragen, maar zij zullen zich dan waarschijnlijk op artikel 8 EVRM beroepen. Dit kan een verschuiving van de werklast betekenen voor een werksoort waar al druk wordt ervaren.



8. Beperking Nareis – Afschaffen of clausuleren opvolgende aanvragen

Toelichting

Een nareisvergunning kan worden verstrekt aan gezinsleden die gelijktijdig zijn ingereisd, binnen drie maanden na vergunningverlening referent zijn ingereisd, danwel binnen drie maanden een daartoe strekkende mvv-aanvraag indienen. Indien de aanvraag binnen die drie maanden is ingediend, is voldaan aan deze voorwaarde, ongeacht of de aanvraag op dat moment wordt ingewilligd.

Dus een opvolgende nareisaanvraag wordt niet afgewezen omdat deze niet binnen die drie maandentermijn is gedaan, omdat er al eerder is voldaan aan deze voorwaarde. De vreemdeling kan tot het moment van naturalisatie een beroep doen op het nareisbeleid. Dit is ingericht en bedoeld voor de bijzondere situatie waarin de vreemdeling niet binnen drie maanden zijn gezinsleden die in de vluchtsituatie zoek zijn geraakt, terug heeft kunnen vinden. Het veiligstellen van de aanvraagtermijn volgt niet uit de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar is een nationale keuze om de vreemdeling tegemoet te komen die zijn aanvraag vanwege asielgerelateerde omstandigheden niet heeft kunnen voortzetten.

De mogelijkheid tot veiligstellen heeft echter ook tot gevolg dat de IND een opvolgende nareisaanvraag die bijvoorbeeld vele jaren na de eerste tijdige nareisaanvraag wordt ingediend, wel in behandeling móet nemen. Dit kan in de praktijk tot uitwassen en oneigenlijk gebruik leiden. Niet bij elke opvolgende aanvraag wordt door de vreemdeling aangegeven of onderbouwd om welke redenen de eerste aanvraag niet is voortgezet en of deze redenen asiel- of vluchtgerelateerd zijn.

De mogelijkheid om een opvolgende aanvraag in te dienen kan niet worden afgeschaft. Dat volgt uit artikel 40 en artikel 33, tweede lid, onderdeel d, van de Procedurerichtlijn (verankerd in artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, Vreemdelingenwet 2000 en artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht). Wel kan de opvolgende aanvraag zonder nadere motivering worden afgewezen of niet-ontvankelijk worden verklaard als de vreemdeling geen nieuwe feiten of omstandigheden aanvoert. Voor de behandeling van opvolgende aanvragen geldt een vereenvoudigde behandelprocedure die de IND in staat stelt de

aanvraag snel af te doen. Het doel daarvan is om het doen van opvolgende aanvragen te ontmoedigen.

Het merendeel van de nareisaanvragen wordt momenteel in eerste aanleg ingewilligd. Het aantal oneigenlijke beroepen op het nareisbeleid lijkt bovendien niet dusdanig groot te zijn dat hierdoor een substantieel gedeelte van de voorraad zou verdwijnen.

Naast dat het juridisch niet mogelijk is het indienen van een opvolgende aanvraag af te schaffen, komen opvolgende aanvragen in nareiszaken weinig voor. Hier is dus geen instroombeperking te realiseren.



9. Loslaten eenstatusstelsel

Toelichting

de opvang.

Het éénstatusstelsel is in 2001 ingevoerd als onderdeel van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000). Zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden krijgen dezelfde asielvergunning. Zij hebben in Nederland beide dezelfde rechten, namelijk het voorzieningenniveau waarop verdragsvluchtelingen aanspraak kunnen maken, en dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. Deze keus is bij de totstandkoming van de Vw2000 bewust gemaakt om te voorkomen dat een vreemdeling die een subsidiairebeschermingsstatus krijgt, gaat doorprocederen tegen de weigering om hem vluchtelingstatus te verlenen. Omdat aan beide statussen dezelfde rechten zijn verbonden, heeft een vreemdeling hier geen belang bij. Het streven om onder de Vw 2000 doorprocederen te voorkomen werd ingegeven door de wens van de wetgever om bestuur en rechter te ontlasten van procedures. Doorprocederen brengt hoge kosten met zich mee en betekent een zware belasting voor de uitvoering en de rechtelijke macht. De daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de instroom: het inwilligingspercentage en verleningsgrond. Voor de inwerkingtreding van de Vw 2000 werd doorprocederen op grote schaal gedaan.

Het internationaal en Europees asielrecht verplicht Nederland niet tot een éénstatusstelsel. Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen deze twee statussen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van intrekkingen, duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand. Zo geeft de Europese Gezinsherenigingrichtlijn gunstigere voorwaarden aan de erkende vluchteling om zijn gezinsleden spoedig over te laten komen. Voor subsidiair beschermden schrijft die richtlijn die gunstigere voorwaarden niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstigere voorwaarden toch ten aanzien van deze groep vanwege het éénstatusstelsel. Zonder deze gunstigere voorwaarden zou dit recht op gezinsleven voor subsidiair beschermden er ook zijn (artikel 8 EVRM) maar zouden (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld kunnen worden alvorens de overkomst te accepteren, in het bijzonder het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en integratievoorwaarden. Door de eis van huisvesting te stellen, hoeven gezinsleden ook niet meer naar de COA-opvang. Dit vermindert de druk op



Het is maar zeer de vraag of het loslaten van het éénstatusstelsel effect zal hebben op de aard en omvang van de asielstroom naar Nederland. Kwantificeren van het effect op instroom is niet of zeer lastig mogelijk

2. Loslaten eenstatusstelsel

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Vergt een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en rechtsbijstandregelgeving, wetgeving op het terrein van minSZW inzake werk, inburgering en sociale zekerheid, en wetgeving op het terrein van minBZK inzake huisvesting en identificatie (o.a. paspoorten).

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Mogelijk meer en/of ander werk voor de IND: bij inwilliging op grond van subsidiaire bescherming zal in het besluit zeer gedetailleerd moeten worden beschreven dát en waarom de betrokken asielzoeker géén vluchteling is. Daarom kan ook in de praktijk niet meer worden volstaan met beperkte gehoren indien een inwilliging wordt voorzien.
- Extra rechterlijke procedures omdat de vreemdeling na verlening op grond van subsidiaire bescherming kan doorprocedures voor toelating als vluchteling. De verwachting is dat in een zeer aanzienlijk aantal zaken geprocedeerd zal worden voor een sterkere titel. Doorprocederen brengt hoge kosten met zich mee en betekent een zware belasting voor de uitvoering en de rechterlijke macht. Het extra aantal rechterlijke procedures en de daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de instroom: de inwilligingspercentages en verleningsgrond in die zaken.

Vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 was punt 2 een van de belangrijkste redenen waarom de asielketen verstopt raakte.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Bij de vele extra administratieve en rechterlijke procedures zal ook gefinancierde rechtsbijstand moeten worden geboden. De kosten daarvan zullen aanzienlijk zijn.



2. Loslaten eenstatusstelsel

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

De keuze voor het al dan niet loslaten van het éénstatusstelsel vraagt om een expliciete afweging van de voor- en nadelen. Los hiervan vraagt het ook om de meer politieke afweging of er de bereidheid is om ten aanzien van subsidiair beschermde de overkomst van gezinsleden (nareis) af te remmen. Concreet zal het immers betekenen dat iemand die Syrië ontvlucht vanwege algehele veiligheidssituatie geen gezinshereniging onder gunstiger voorwaarden kan krijgen, terwijl iemand die vlucht omdat hij bijvoorbeeld journalist of politiek opposant is die gunstiger voorwaarden wel krijgt.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Geen overige risico's

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Waarschijnlijk is dat de procedures – die immers op het scherpst van de snede zullen handelen over het onderscheid tussen vluchtelingenschap en subsidiaire bescherming – gecompliceerd zullen zijn; zowel juridisch als voor wat betreft de vaststelling van de feiten. Mogelijk risico is dat een rechtbank minder terughoudend zal zijn om een besluit te vernietigen en de zaak terug te sturen naar de IND voor herstel van motiveringsgebreken. De rechter zal nu terughoudend zijn zaken terug te sturen waarin het besluit tot afwijzing van de asielsituatie gebrekkig is gemotiveerd, maar aannemelijk is dat de vreemdeling waarschijnlijk geen asielsvergunning zal krijgen. De rechter zal dan geen onterechte verwachtingen bij de vreemdeling willen wekken. Bij een gebrekkige motivering van de afwijzing van vluchtelingenschap van een vreemdeling die in ieder geval wel voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, zal de rechter de zaak wel sneller terugsturen omdat het verwijt van onterechte verwachtingen minder zal spelen. Bij de constatering dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is, zal de IND opnieuw moeten bezien of de vreemdeling niet in aanmerking komt voor vluchtelingenschap. Dit zal ook een aanzienlijke werkbelasting voor de IND met zich meebrengen. Ook leidt het loslaten van het éénstatusstelsel voor IND-medewerkers tot dilemma's en extra druk om vluchtelingenschap te verlenen waarbij beroep zal worden gedaan op menselijke maat.

Indien het loslaten van het éénstatusstelsel ook de vervolgbeslissing met zich meebrengt dat er een onderscheid wordt aangebracht tussen de duur van aan de vluchteling verstrekte vergunning en de duur van de aan de subsidiair beschermde verstrekte vergunning, dan zal ook hier extra werk voor de IND uit volgen. Bijvoorbeeld als een vluchteling een vergunning voor drie of vijf jaar krijgt en een subsidiair beschermde een vergunning voor één jaar, betekent dat dat de IND ten aanzien van de subsidiaire beschermde in het overgrote deel van de zaken jaarlijks moet constateren dat de redenen voor bescherming er nog steeds zijn.

Verder zal het beperken van nareis voor gezinsleden van subsidiair beschermde naar alle waarschijnlijkheid het aantal reguliere aanvragen voor gezinshereniging met een beroep op artikel 8 EVRM verhogen. Dit zal de werklast doen oplopen. De verwachting is daarbij dat vreemdelingen alle openstaande routes zullen proberen te benutten: doorprocederen asiel, nareis en gezinshereniging regulier.



10. Afschaffen asielvergunning voor onbepaalde tijd

Toelichting

Asielzoekers die in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming krijgen in Nederland eerst een asielvergunning voor bepaalde tijd voor een periode van vijf jaar. Gedurende die vijf jaar kan de vergunning worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder niet langer internationale bescherming nodig heeft. Na vijf jaar kan de statushouder in aanmerking komen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd. Op het moment van die aanvraag moet de statushouder nog steeds internationale bescherming nodig hebben. Bovendien moet de statushouder geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Als de asielvergunning voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan deze niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen. In dit stelsel zit dus een balans tussen enerzijds de mogelijke tijdelijkheid van de behoefte van asielbescherming en anderzijds het geven van zekerheid over het toekomstperspectief aan mensen die al vijf jaar die bescherming nodig hadden.

Dit Nederlandse beleid van het verlenen van een asielvergunning voor onbepaalde tijd die niet wordt ingetrokken indien de situatie in het herkomstland ten goede wijzigt, is ruimhartiger dan noodzakelijk de ratio zou zijn op basis van de Europese Kwalificatierichtlijn. In die richtlijn is immers neergelegd dat de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus moeten worden ingetrokken indien de houder geen vluchteling meer is, respectievelijk niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.

Het is de vraag of deze maatregel effect zal hebben op de instroom naar Nederland.

Mocht toch worden overwogen de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd in het Nederlandse asielstelsel los te laten dan zou een redeneerlijn hiertoe als volgt kunnen zijn: Wanneer, en zolang, er een reëel risico op vervolging is of een reëel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, is asiel aangewezen. Voor al het overige

langdurig verblijf zijn andere vergunningen ingesteld (die ook de inburgering en daarmee emancipatie stimuleren). De statushouder kan immers zolang hij in het bezit is van de asielvergunning opteren voor de status van langdurig ingezetene (na vijf jaar en indien aan o.a. het middelenvereiste en inburgeringsvereiste wordt voldaan). De persoon heeft dus mogelijkheden (gehad) om een situatie te voorkomen dat hij na bijv. 10 jaar verblijf in NL alsnog naar zijn land van herkomst moet terugkeren. Dit sluit aan bij de opvatting dat asielbescherming per definitie tijdelijk is en enkel dient te worden geboden indien deze bescherming noodzakelijk is, zoals ook nadrukkelijk naar voren komt in de Europese wetgeving. Daarbij zal bij een intrekking van de asielvergunning door de IND ambtshalve worden getoetst of aanspraak kan worden gemaakt op een verblijfsvergunning regulier ex artikel 8 EVRM.



Het is zeer de vraag of deze maatregel effect zal hebben op de instroom naar Nederland.

3. Afschaffen asielvergunning voor onbepaalde tijd

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Juridisch gezien is het mogelijk om de asielvergunning voor onbepaalde tijd af te schaffen, waarvoor wel een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit nodig is. Daarnaast zal in ieder geval ook SZW-wetgeving op het terrein van werk, sociale zekerheid en integratie, inclusief inburgering moeten worden aangepast.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Extra werklast voor de IND door meer verlengingsaanvragen, het beoordelen van ingewikkeldere zaken (zowel EU-langdurig ingezetene als 8 EVRM) en een langere periode waarin intrekking van de asielvergunning voor bepaalde tijd mogelijk is.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

N.t.b.



3. Afschaffen asielvergunning voor onbepaalde tijd

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Wanneer de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd zou worden afgeschaft, kan de vreemdeling na 5 jaar legaal verblijf nog wel een beroep doen op de Richtlijn langdurig ingezetene, maar hieraan worden wel eisen gesteld, zoals het hebben van regelmatige inkomsten, ziektekostenverzekering en integratievoorwaarden (deze laatste gelden overigens ook voor verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd). Degenen die niet voldoen aan deze voorwaarden blijven dus opvolgende asielvergunningen voor bepaalde tijd houden. Hiermee wordt een groep 'tweederangs'-burgers gecreëerd die voor onbepaalde tijd op grond van een tijdelijke status in Nederland verblijft. Naast het risico dat dit met name ook de meest kwetsbaren zal treffen, zal dit kunnen leiden tot grote maatschappelijke en politieke druk in individuele casussen.

Als de situatie na bijvoorbeeld 10 of 20 jaar in het herkomstland ten goede wijzigt, zal de verblijfsvergunning moeten worden ingetrokken en zouden zij (en hun eventueel hier geboren kinderen) alsnog dienen terug te keren. Hierbij geldt echter dat dan eerst nog (ambtshalve) door de IND wordt getoetst of men geen verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 8 van het EVRM (recht op gezins- en privéleven). Dat vraagt altijd een individuele beoordeling, waarin alle voor die belangenafweging van betekenis zijnde feiten en omstandigheden kenbaar moeten worden betrokken. Relevante factoren die in de belangenafweging moeten meegewogen zijn de duur van het verblijf in Nederland tot dan toe; de nationaliteit en gezinssituatie van betrokkenen en de intensiteit van sociale, culturele en familiebanden in Nederland. Waar ook kinderen betrokken zijn, moet hun leeftijd en het belang en welzijn van het kind worden meegewogen. Wanneer bijvoorbeeld uitzetting dreigt voor een kind dat zijn of haar gehele jeugd, dan wel een aanzienlijk deel daarvan met een geldig verblijfsrecht in Nederland heeft verbleven, zijn 'very serious reasons' vereist om die uitzetting te rechtvaardigen. Ook eventuele medische omstandigheden moeten worden meegewogen. Daarnaast moet gekeken worden naar de binding met het land van herkomst; bij langdurig verblijf in Nederland zal deze binding minder zijn, zeker in geval kinderen die hier te lande zijn geboren en mogelijk de taal niet spreken.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Onder de huidige praktijk kunnen asielzoekers die vijf jaar in het bezit zijn geweest van een asielvergunning voor bepaalde tijd opteren voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd hetzij een vergunning als langdurige ingezetene. Het aantal aan deze groep verleende vergunningen als langdurige ingezetene is uitzonderlijk laag (minder dan 5 per jaar). Wat hiervan de oorzaken zijn, is niet hard bekend. Het vermoeden bij de IND is een combinatie van informatievoorziening over deze vergunning aan statushouders (ze weten niet van het bestaan af) en het niet voldoen aan het middelenvereiste (met name het laatste). Zeker is dit echter niet, zonder het na te gaan bij de statushouders zelf. Mogelijk dat ook meespeelt dat statushouders waarschijnlijk ook geen toegevoegde waarde zien in deze vergunning, omdat ze zich niet in andere landen willen vestigen.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Starten wetstraject



3.4.1 Pull-factoren - Voorzieningen





Instroombeperkende maatregelen in het kader van opvang en de voorziening

Inleiding

Deze maatregel is opgebouwd uit een aantal maatregelen op het gebied van (versoering van de) opvang van asielzoekers die een mogelijk bij kunnen dragen aan het beperken van de instroom van asielzoekers in Nederland. Het betreft hier een lijst van maatregelen die ten dele onderdeel vormen van het staand beleid. Benadrukt wordt dat niet kan worden aangegeven of, en zo ja in hoeverre, onderstaande maatregelen een dempend effect zouden hebben op de instroom (zo hebben de omstandigheden in Ter Apel afgelopen zomer asielzoekers er niet van weerhouden om naar Nederland af te reizen).

De maatregelen kunnen mogelijk wel negatieve gevolgen hebben, zoals een verminderd niveau van leefbaarheid met overlastgevend gedrag tot gevolg. Uit wetenschappelijk onderzoek is bekend dat er meerdere factoren van invloed zijn op het besluit van een persoon om te migreren. In hoeverre het minder aantrekkelijk maken van de opvang van asielzoekers van invloed is op die beslissing, is niet met zekerheid te zeggen. Het WODC is momenteel bezig met een onderzoek naar aanzuigende werking en de factoren die bijdragen aan de keuze van een asielzoeker om naar Nederland te reizen. De resultaten van dit onderzoek worden eind februari 2023 opgeleverd. In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de (Europese) eisen die gesteld zijn aan de opvang van asielzoekers. Vervolgens zijn de maatregelen toegelicht.

(Europese) eisen aan de opvang

De fysieke opvangvoorzieningen (en de eisen die het COA daaraan stelt) alsook de verstrekkingen die het COA aanbiedt liggen boven de minimumnorm van de Opvangrichtlijn. De hoogte van de verstrekkingen en de wijze van verstrekken (financieel of in natura) hangen samen met de fasen binnen de asielprocedure en de modaliteit waar de asielzoeker verblijft. Zo geldt dat waar asielzoekers normaliter enkele dagen zouden moeten wachten op de start van hun inhoudelijke procedure en hen verstrekkingen in natura wordt geboden, hen nu (tijdelijk) een financiële toelage wordt geboden om zelf eten te kopen en te koken (indien het in de opvangfaciliteit waar zij verblijven mogelijk is om zelf te koken). Dit om asielzoekers een vorm van dagbesteding te geven en onrust op locaties te voorkomen. Opvangvoorzieningen voor asielzoekers die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of reeds bescherming in een andere lidstaat genieten (spoor 2) zijn aangepast naar een lager niveau dan de reguliere opvang. In het kader van deze groep wordt dan ook gesproken over versoerde opvang ten opzichte van reguliere opvang, terwijl de minimumnorm in de opvangrichtlijn gerespecteerd blijft.

Maatregelen

1. Verlagen financiële toelage
2. Wooncomponent verlagen of afschaffen
3. Beperken recreatieve en educatieve activiteiten
4. Frequentie van de meldplicht/inhuisregistratie opvoeren
5. Differentiatie op basis van het sporenbeleid / verschil in opvangmodaliteiten
6. De dekking van medische verstrekkingen minimaliseren tot de dekking van spoedeisende zorg
7. De toegang ontzeggen aan asielzoekers die beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan beschikken
8. Handhaving bij geen recht op opvang
9. Woningweigering (na opvang) mogelijk strenger sanctioneren

Veranderen beeldvorming

Een belangrijke pull factor voor vluchtelingen is de beeldvorming van Nederland in het land van herkomst. De uitvoering van (een combinatie van) de bovenstaande maatregelen kan een groter effect hebben als hier duidelijk over wordt gecommuniceerd en past binnen een bredere communicatiestrategie om Nederland als onaantrekkelijk land voor vluchtelingen neer te zetten.



1. Verlagen financiële toelage

Toelichting

De toelage voor voedsel wordt geïndexeerd. In 2022 is deze toelage vanwege de hoge inflatie tweemaal geïndexeerd. De toelage voor kleding en andere persoonlijke uitgaven is sinds 2011 niet geïndexeerd. De bedragen zijn afgestemd op de grootte en samenstelling van het gezin en de mogelijkheid om zelf te koken of het ontvangen van (gedeeltelijk) standaard maaltijden. De hoogte van het eetgeld is gelijk voor volwassenen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen, maar voor begeleide minderjarige vreemdelingen is de toelage lager. De bedragen zijn in zijn algemeen lager dan voor bijstandsgerechtigden.

Een volwassen alleenstaande asielzoeker die zelf kan koken ontvangt per maand € 265,36 en een alleenstaande bijstandsgerechtigde (21 jaar en ouder) € 1.101,82. Een asielzoeker betaalt echter geen vaste lasten (zoals huur, zorgverzekering, gemeentelijke belastingen, energie, water etc.). Daarentegen heeft een bijstandsgerechtigde mogelijk recht op huur- en zorgtoeslag. In theorie kan worden gezien in hoeverre de financiële verstrekkingen kunnen worden verlaagd. Gelet op de minimumnorm dat een levensstandaard moet worden gegarandeerd die de fysieke en geestelijke gezondheid beschermt, moet worden onderzocht in hoeverre de financiële toelage verlaagd kan worden zonder de minimumnorm te overschrijden. Daarbij moet het belang van het kind voorop staan. Deze maatregel is niet eerder onderzocht.

Relevante overwegingen

- > Als de financiële toelage een pullfactor vormt, zal deze mogelijk minder sterk worden.
- > De minimumnorm in de Opvangrichtlijn geeft geen bedrag aan, maar zegt dat lidstaten asielzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. Dit is dus per lidstaat verschillend. Vergelijkend onderzoek zou altijd relatief moeten zijn naar de koopkracht van ingezetenen met een minimuminkomen of een uitkering in de lidstaten. Om dit te kwantificeren zou opnieuw naar de Nibud-normen gekeken

moeten worden, dit vraagt gedegen onderzoek.

- > Het is de vraag of deze maatregel daadwerkelijk instroombeperkend werkt. Ervaringen uit de pilot versoberde opvang in spoor 2 wijzen op een toename in het aantal asielzoekers dat de opvang met onbekende bestemming verlaat. Opmerking hierbij is dat deze pilot een versobering van de algehele opvang behelsde, waar de verstrekking van eet- en leefgeld (in natura) slechts onderdeel van uitmaakt.



Korter dan 1 jaar:

- De aanpassing vraagt nader onderzoek in afstemming met het Nibud
- Daarna dient de rva aangepast te worden

- Het is zonder onderzoek onduidelijk of dit een effect heeft op de instroom.
- Een pilot in spoor 2 laat zien dat een versoering leidt tot een toename van aantal asielzoekers dat de opvang met onbekende bestemming verliet.

1. Verlagen financiële toelage

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Juridisch haalbaar, zolang de minimumnorm in de opvangrichtlijn gehandhaafd blijft. De implementatie vergt een wijziging van de regeling verstrekkingen asielzoekers (rva).

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Aangezien de toelage reeds jaarlijks aangepast wordt, lijkt uitvoering van een eventuele verlaging haalbaar.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Verlaging van de toelage leidt mogelijk tot een daling in de totale kosten van de verstrekking van de financiële toelage.

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Niet van toepassing

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De koopkracht van asielzoekers zal afnemen, terwijl prijzen stijgen. Dit kan tot schrijnende situaties leiden, inclusief aanmeldingen bij de voedselbank door asielzoekers en een verhoogde inzet van het maatschappelijk middenveld.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Onderzoek Nibud
- Aanpassing Rva



2. Wooncomponent verlagen of afschaffen

Toelichting

Voor vergunninghouders die bij familie, vrienden of een gastgezin logeren (na vergunningverlening en in afwachting van een woning) wordt een zogeheten wooncomponent uitgekeerd. Een bedrag van € 75,- per week voor een alleenstaande vergunninghouder (tot max € 125,- per logerend gezin). Het bedrag moet het aantrekkelijk maken de opvang te verlaten, en geeft extra slagkracht naast het eet- en leefgeld dat een vergunninghouder blijft ontvangen. De wooncomponent kan naar beneden worden bijgesteld, waarbij het voorzieningenniveau gedurende de opvangfase (maar dus na vergunningverlening) omlaag gaat. Deze maatregel is niet eerder onderzocht.



Zonder onderzoek is de verwachting dat de maatregel geen effect heeft op de instroom.

2. Wooncomponent verlagen of afschaffen

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Juridisch haalbaar, aangezien het een aanpassing vergt van beleid dat niet bij officiële regeling is geregeld.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Het betreft de aanpassing van een bestaande regeling en de verlaging van een bedrag.

Aanvullende overweging ten aanzien van uitvoerbaarheid hierbij is het feit dat statushouders minder snel geneigd zullen zijn om bij vrienden of een gastgezin te verblijven en dus in de opvang blijven. Dit leidt mogelijk tot extra vraag naar opvangcapaciteit. Sinds het verhogen van de wooncomponent wordt er meer gebruik gemaakt van de logeerregeling. Dit heeft de druk op de opvang enigszins verlicht.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Verlagen van de wooncomponent levert een besparing op. Echter, als statushouder op basis van deze maatregel ervoor kiezen om in de opvang te blijven kunnen de kosten hiervan toenemen.



Een aanpassing van de wooncomponent is binnen 1 jaar te realiseren.

2. Wooncomponent verlagen of afschaffen

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Niet van toepassing

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- De (financiële) stimulans om het recht op een fysiek bed op te geven komt te vervallen (en dit leidt tot een hogere bezetting bij het COA).
- Vergunninghouders komen rond van een minimumbedrag, en de wooncomponent biedt hen de mogelijkheid een vrijwillige bijdrage te leveren aan het gasthuishouden. Deze mogelijkheid blijft bestaan, maar moet dan gefinancierd worden van het eet- en leefgeld.
- Het verblijf van een vergunninghouder bij familie of vrienden is voor de overheid goedkoper dan het verblijf in een opvanglocatie en zou een gunstiger effect kunnen hebben op integratie en participatie, dan verblijf (zonder bezigheden) bij het COA.
- Sinds het verhogen van de wooncomponent wordt er meer gebruik gemaakt van de logeerregeling. Dit heeft de druk op de opvang enigszins verlicht.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Aanpassing beleid



3. Het beperken van recreatieve en educatieve activiteiten

Toelichting

Het COA is erop ingericht om een activiteitenprogramma te leveren, waarbij activiteiten gericht zijn op het opbouwen van een leven in Nederland, of terugkeer naar het land van herkomst. Deels zijn activiteiten ingericht voor een zinvolle dagbesteding, ter voorkoming van verveling en overlast, en ten behoeve van inburgering (het wettelijke vereiste programma 'voorbereiding op inburgering') of terugkeer. Daarnaast geldt een jaarlijks budget per asielzoeker waarmee bijvoorbeeld contributies voor sportverenigingen kunnen worden betaald. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre het activiteitenprogramma en het jaarlijks budget aangepast kunnen worden voor volwassenen. Waar het gaat om activiteiten voor minderjarigen, moet het belang van het kind voorop staan bij eventuele aanpassing. Een voordeel is dat het minimaliseren van het activiteitenprogramma de opvang minder aantrekkelijk kan maken.



De maatregel is binnen een jaar te realiseren

Het is onduidelijk of deze maatregel effect heeft op de instroom.

3. Het beperken van recreatieve en educatieve activiteiten

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Er bestaan mogelijk obstakels ten aanzien van de wettelijke taken van het COA in het kader van inburgering, aangezien activiteiten die hier aan bijdragen versoberd worden.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Het beperken van de recreatieve en educatieve activiteiten is uitvoerbaar. Deze activiteiten zijn onder andere gericht op voorkoming van verveling en overlast. Toename van beide leidt tot een verslechtering van het leefklimaat op en rond de opvang en kan een negatief effect hebben op de uitvoering.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De maatregel levert mogelijk een financiële besparing op, maar kan ook tot extra kosten leiden in het kader van de borging van veiligheid en overlastvermindering op en rond de opvang.

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Niet van toepassing

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Wanneer het COA geen activiteiten aanbiedt, wordt dit gat wellicht gevuld door het maatschappelijk middenveld, waarmee de pullfactor in stand blijft.
- Risico voor leefbaarheid op locatie. Mogelijk kan de maatregel verveling en overlastgevend gedrag in de hand werken (uit pilots/rapporten blijkt dat het aanbieden van (sport)activiteiten de asielzoeker activeert en kan bijdragen aan het voorkomen van overlastgevend gedrag en bovendien bevorderlijk is met het oog op terugkeer).
- Langere periode van inactiviteit leidt er mogelijk toe dat personen die uiteindelijk een verblijfsvergunning krijgen, grotere problemen hebben bij de integratie en inburgering.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Onderzoeken of de maatregel past binnen de wettelijke taak van het COA.
- Aanpassing opdracht COA en eventueel rva



4. Frequentie van de meldplicht/inhuisregistratie opvoeren

Toelichting

Deze maatregel houdt in dat asielzoekers zich dagelijks (in plaats van wekelijks) moeten melden voor de gecombineerde meldplicht van de AVIM en (interne) inhuisregistratie. Onttrekking aan de meldplicht kan bijdragen aan dossieropbouw ten behoeve van inbewaringstelling. Juridisch zijn er belemmeringen (zie hieronder) en zou regelgeving aangepast moeten worden. Aanpassing van de frequentie moet individueel worden opgelegd, maar motivering kan standaard zijn. Operationeel zijn de benodigde biometrische voorzieningen reeds aanwezig op locaties, maar het vergt wel extra inzet van COA/AVIM-personeel.

Juridische analyse

Op basis van de EHRM-jurisprudentie is het aannemelijk dat een dagelijkse meldplicht voor alle asielzoekers een inbreuk vormt op het recht op respect voor privéleven (art. 8 EVRM) en – waar het een fysieke meldplicht betreft – het recht op vrijheid van beweging (art. 2 lid 1 Vierde Protocol bij het EVRM) van betrokkenen. Dat betekent dat een dergelijke maatregel om gerechtvaardigd te kunnen worden, bij wet moet zijn voorzien, een legitiem doel moet dienen en proportioneel moet zijn aan dat doel.

De huidige Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 voorziet in art. 19 in een wekelijkse meldplicht (inhuysregistratie), die tot doel heeft vast te stellen of betrokkene nog in de opvangvoorziening verblijft en verstrekkingen toe te kennen voor de week erop. De Opvangrichtlijn voorziet in art. 8 lid 4 in de mogelijkheid een meldplicht op te leggen als alternatief voor bewaring, maar zo is de maatregel niet bedoeld en de maatregel is niet beperkt tot die groep waarvoor bewaring ook mogelijk is. Bij de huidige stand van het recht lijkt het er dus op deze maatregel niet bij wet is voorzien.

Ook als de regelgeving zou worden aangepast om in een wettelijke basis te voorzien, moet kunnen worden onderbouwd welk legitiem doel met de maatregel wordt nagestreefd. In sommige gevallen zal wellicht een openbare orde aspect spelen, bijv. bij overlastgevende asielzoekers, in andere gevallen is wellicht een terugkeerplicht vastgesteld en bestaat er een risico op onttrekking, waardoor gesteld kan worden dat de maatregel migratiecontrole dient en daarmee het economisch welzijn van het land. Maar als de maatregel op alle asielzoekers van toepassing wordt verklaard en bovendien uitdrukkelijk is bedoeld als invloed hebbend op pull-factoren (m.a.w. als afschrikwekkend), dan is het de vraag of één van de in art. 8 lid 2 EVRM limitatief opgesomde legitiem doelen van toepassing zou zijn.

Dat de maatregel migratiecontrole, en daarmee het economisch welzijn van het land, zou dienen, zou in ieder geval goed onderbouwd moeten kunnen worden. Mogelijk is het onder art. 2 lid 4 Vierde Protocol bij het EVRM, iets gemakkelijker een legitiem doel aan te nemen, omdat die bepaling enkel vereist dat de inbreukmakende maatregel 'een algemeen belang' dient.

Ten derde, ook als er wel een legitiem doel kan worden aangenomen, moet de maatregel noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Dit betekent dat de maatregel moet voldoen aan een dwingende maatschappelijke behoefte en proportioneel moet zijn aan het bereiken van dat doel. Of dat zo is, hangt ook af van de precieze vorm die de maatregel krijgt. De dagelijkse frequentie draagt bij aan het inbreukmakende karakter van de meldplicht, te meer als de meldplicht voor lange tijd geldt en asielzoekers hier maandenlang of zelfs jarenlang mee te maken hebben. Een telefonische meldplicht lijkt in beginsel minder inbreukmakend dan een fysieke meldplicht. Maar ook dan moet kunnen worden onderbouwd dat de meldplicht in evenredige verhouding staat tot het nagestreefde doel en daar bestaan, mede gelet op de vraag of er een legitiem doel kan worden vastgesteld, twijfels over.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

De maatregel kan binnen een jaar worden gerealiseerd

Effect op de instroom

Het effect op de instroom is onbekend

4. Frequentie van de meldplicht/inhuisregistratie opvoeren

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Juridisch zijn er wijzigingen in wet- of regelgeving noodzakelijk. Daarnaast zijn er belemmeringen vanuit het mensenrechtenperspectief.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Aanpassing van de frequentie moet individueel worden opgelegd, maar motivering kan standaard zijn. Operationeel zijn de benodigde biometrische voorzieningen reeds aanwezig op locaties, maar zou wel aanvullende inzet van COA/AVIM-personeel vereist zijn.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De maatregel vraagt extra inzet van COA/AVIM personeel

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Niet van toepassing

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Momenteel zijn er geen overige risico's in beeld

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Aanpassing procedures
- Communicatie wijzigingen



5. Differentiatie op basis van het sporenbeleid / verschil in opvangmodaliteiten

Toelichting

Differentiatie in de opvangmodaliteiten vindt reeds plaats en is dus onderdeel van staand beleid. Enerzijds wordt onderscheid gemaakt naar fase van het asielproces (col, pol, azc etc.) en anderzijds naar specifieke doelgroepen (gl, ibo, amv etc.). Verdere differentiatie is mogelijk door onderscheid te maken in het kader van het sporenbeleid en/of per opvangmodaliteit. Versobering in het sporenbeleid is reeds staand beleid (versobering spoor 1 is in ontwikkeling, versobering spoor 2 is reeds (ten dele) versoberd). In dat kader wordt de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) ontwikkeld ten behoeve van de opvang van asielzoekers in spoor 1 en 2 (en mogelijk asielzoekers die een herhaalde asielaanvraag hebben ingediend).

Algemene voordelen:

- › Mogelijke ontmoediging van de komst naar Nederland. De pilot versoberde opvang in spoor 2 heeft uitgewezen dat er een ontmoedigend effect uitgaat van deze vorm van opvang (meer vertrek met onbekende bestemming) en de doelgroep beter beheersbaar werd (indien deze gescheiden van andere asielzoekers wordt opgevangen).
- › Het creëren van maatschappelijk draagvlak voor de druk op sociale voorzieningen.
- › De procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) draagt bij aan een ketenbrede aanpak voor het bevorderen van de doorstroom/uitstroom van de groep asielzoekers in spoor 1 en 2 die weinig kans heeft op een positieve uitkomst van de asielaanvraag.

Aandachtspunt versobering spoor 4 (niet direct kansrijke aanvragers)

Het gaat hierbij om het (deels) versoberen van de verstrekkingen aan een subgroep, waarbij kansrijke aanvragers de reguliere verstrekkingen behouden. Momenteel zijn er tussen JenV, SZW en uitvoeringsorganisaties gesprekken gaande over het al dan niet juridisch (of anderszins) inkaderen van het begrip 'kansrijkheid'. Kansrijkheid is moeilijk te definiëren en kan mogelijk leiden tot verschillende rechtenpakketten voor asielzoekers, waartegen zij kunnen ageren. Hoewel op basis van verschillende indicatoren zoals nationaliteit en gemiddelde inwilligingspercentage wel een (praktisch) onderscheid kan worden gemaakt, kan het voorkomen dat personen die niet kansrijk worden geacht, op basis van het asielrelaas wel degelijk een grote kans op een vergunning hebben. Het

maken van een onderscheid tussen kansrijk en een overige groep (kansarm) kan niet alleen een extra beslismoment (en dus extra belasting) betekenen voor de uitvoeringsdiensten, maar ook tot sociale segregatie leiden op locaties waar beide doelgroepen worden opgevangen. De leefbaarheid en veiligheid op een opvanglocatie is het meest gediend bij een gemêleerde groep van alleenstaanden en families, van kansrijk en kansarm, van nationaliteiten, etc. Aparte of gesegregeerde opvang heeft een effect op de leefbaarheid en veiligheid. Het ruimtelijk segregeren van deze groepen kan voorts cherry-picking gedrag van gemeenten in het aanbieden van opvang in de hand werken (die enkel kansrijke asielzoekers willen opvangen), tot een spreidingswet is aangenomen. Europeesrechtelijk wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kansrijke en overige aanvragen. Er zijn geen andere lidstaten die een dergelijk systeem hebben opgetuigd. Uitwerking vraagt nauwkeurige juridische toetsing.



Mogelijk heeft dit effect op de instroom voor met name spoor 1 en 2.

5. Differentiatie op basis van het sporenbeleid / verschil in opvangmodaliteiten

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Uitwerking vraagt nauwkeurige juridische toetsing wanneer er onderscheid zou worden gemaakt tussen 'kansrijke' en kansarme groepen', zie ook de vorige pagina.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Het maken van een onderscheid tussen kansrijk en een overige groep (kansarm) kan niet alleen een extra beslismoment (en dus extra belasting) betekenen voor de uitvoeringsdiensten, maar ook tot sociale segregatie leiden op locaties waar beide doelgroepen worden opgevangen. De leefbaarheid en veiligheid op een opvanglocatie is het meest gediend bij een gemêleerde groep van alleenstaanden en families, van kansrijk en kansarm, van nationaliteiten, etc. Aparte of gesegregerde opvang heeft een effect op de leefbaarheid en veiligheid. Het ruimtelijk segregeren van deze groepen kan voorts cherry-picking gedrag van gemeenten in het aanbieden van opvang in de hand werken (die enkel kansrijke asielzoekers willen opvangen), tot een spreidingswet is aangenomen. Europeesrechtelijk wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kansrijke en overige aanvragen. Er zijn geen andere lidstaten die een dergelijk systeem hebben opgetuigd. Uitwerking vraagt nauwkeurige juridische toetsing.
- Gemeenten tonen weinig animo in het openen van locaties voor specifiek kansarme asielaanvragers (vanwege het feit dat het aandeel overlastgevers in deze groep relatief groter is).

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Versobering van opvang is duurder (kosten van cateraars, inkoop van producten, specifiek en omvangrijker personeelsbestand etc.).



1 tot 3 jaar voor juridische toetsing en het doorvoeren van wijzigingen op de COA locaties.

5. Differentiatie op basis van het sporenbeleid / verschil in opvangmodaliteiten

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Europeesrechtelijk wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kansrijke en overige aanvragen. Er zijn geen andere lidstaten die een dergelijk systeem hebben opgetuigd. Uitwerking vraagt nauwkeurige juridische toetsing.

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Inperking van de koopkracht van asielzoekers (in tijden van inflatie) en het ontnemen van (al veelal een geringe mogelijkheid tot dagbesteding). Dit heeft mogelijk effect op leefbaarheid en veiligheid op locaties.
- Gemeenten tonen weinig animo voor het openen van locaties voor specifiek kansarme asielaanvragers (vanwege het feit dat het aandeel overlastgevers in deze groep relatief groot is).
- Wanneer opvang niet gescheiden van asielzoekers in andere regimes kan plaatsvinden, kan dit tot spanningen leiden tussen bewoners vanwege een verschil in verstrekkingen. Succes van een versoberd regime hangt samen, zo blijkt uit de pilot, met de doorlooptijd van de asielprocedure en het prioriteren van de vertrekprocedures. Indien die niet snel worden behandeld, kan dit binnen het regime tot verveling leiden en mogelijk tot overlastgevend gedrag.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Juridische toetsing van de uitwerking



6. De dekking van medische verstrekkingen minimaliseren tot de dekking van spoedeisende zorg

Toelichting

Momenteel hebben asielzoekers via afspraken in de (niet-juridische) regeling medische zorg asielzoekers (rma) toegang tot zorg die wordt vergoed in het basispakket. Ook is er een beperkt aanvullend pakket voor essentiële tandheelkunde, wmo en wlz beschikbaar. Voor volwassen bewoners die korter dan twee maanden bij het COA zijn en de bewoners van de vbl en gl, geldt dat een zorgverlener alleen medisch noodzakelijke zorg en niet-uitstelbare zorg kan bieden. Welke zorg medisch noodzakelijk is, is altijd ter beoordeling van de arts.

De Opvangrichtlijn geeft aan dat de aangeboden zorg ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. Het basispakket geeft invulling aan deze minimumnorm. Bezien kan worden uit welke onderdelen van het huidige (basis)pakket niet essentiële behandelingen verwijderd kunnen worden. Ingeschat wordt dat het minimaliseren van de zorg slechts in beperkte mate mogelijk is, en beoordeling vanuit de zorg hierover noodzakelijk is.

Asielzoekers betalen geen premie en geen eigen risico. Wanneer asielzoekers meebetalen aan de opvang wegens het bezit van eigen vermogen of inkomsten uit arbeid (tot een maximum van de economische waarde van de opvang) wordt de premie (en eventueel eigen risico) niet uitgesplitst. Bezien kan worden in hoeverre premie en eigen risico verder verwerkt kan worden in een eigen bijdrage aan de opvang.

Voordelen:

- > Een eventuele versobering naar essentiële (spoedeisende) behandelingen kan de mogelijke pull-factor verkleinen.
- > De polis rma wordt ieder jaar door de opdrachtgever bekeken op noodzakelijke aanpassingen, hiermee is de rma goed beïnvloedbaar.
- > De druk op de zorg is hoog. Door (meer) niet essentiële behandelingen voorwaardelijk te maken van een eigen bijdrage van de asielzoeker, kan de druk op de (tweedelijns) zorg mogelijk afnemen.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

Binnen 1 jaar

Effect op de instroom

Het is onduidelijk wat het effect is op de instroom

6. De dekking van medische verstrekkingen minimaliseren tot de dekking van spoedeisende zorg

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Europeesrechtelijk gezien is deze maatregel haalbaar. Nationaalrechtelijk is aanpassing van de (niet-juridische) afspraken in de rma nodig en afhankelijk van medische deskundigheid. Daarbij komt dat vergunninghouders die onder de verantwoordelijkheid van het COA vallen, ook onder de rma vallen. Dit terwijl zij in principe dezelfde zorgrechten hebben als ingezetenen.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De polis rma wordt ieder jaar door de opdrachtgever bekeken op noodzakelijke aanpassingen, hiermee is de rma goed beïnvloedbaar.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Het uitstellen of niet verlenen van zorg kan leiden tot een zwaarder zorggebruik later in de tijd, waarvan de kosten hoger kunnen zijn.

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Niet van toepassing

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- De druk op de huisartsenzorg kan toenemen (indien die in bepaalde gevallen niet kan doorverwijzen), waardoor het vinden van huisartsen door COA/GZA moeilijker kan worden.
- Het besluit om de toegang tot de zorg te beperken voor asielzoekers kan leiden tot maatschappelijke en politieke onrust alsook onrust op locatie. In Nederland wordt het basispakket zorgverzekeringswet (die door de rma wordt gevolgd) gezien als voor iedereen noodzakelijk.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Aanpassing rma



7. De toegang ontzeggen aan asielzoekers die beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan beschikken

Toelichting

De Opvangrichtlijn en de rva geven aan dat opvang bedoeld is voor personen die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien. Bezien kan worden in hoeverre personen die buiten de opvang kunnen verblijven daartoe worden gestimuleerd. Zo zouden er mogelijkheden kunnen bestaan om opvang te weigeren aan personen die elders onderdak kunnen vinden wegens een zorgplicht op basis van de Participatiewetgeving. Dit betekent dat aan de voorkant van het proces door het COA een schifting moet worden gemaakt in personen die stellen een opvang behoefte te hebben, maar over eigen middelen beschikken om in hun bestaan te voorzien. In de huidige praktijk dient de asielzoeker een formulier te ondertekenen dat betrokkene geen mogelijkheden heeft om in de eigen onderhoud te voorzien. Om na te gaan of iemand wel over middelen beschikt dient uitgebreid researchwerk te worden gedaan, zoals het nagaan van bv evt. buitenlandse bankrekeningen. Hoewel hier niet eerder onderzoek naar is gedaan in Nederland, bestaat er ervaring op dit gebied in Europees verband.

De regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (reba) regelt dat asielzoekers met inkomen en/of vermogen een eigen bijdrage leveren aan de opvang. De maximale hoogte van de bijdrage is gekoppeld aan de participatiewetgeving. Hoewel er een plicht rust op asielzoekers om het bezit van vermogen en inkomen te melden, kan het COA dit niet actief controleren. Het valt te bezien of de koppeling met de Participatiewet losgelaten kan worden zodat de niet belastbare voet verdwijnt en/of de maximale bijdrage omhoog kan. Daarnaast kan bezien worden of het COA inzage krijgt in de polisadministratie, zodat zij actief signalen binnenkrijgt over asielzoekers en vergunninghouders die werken, zodat de reba effectiever kan worden benut.

Voordelen:

- › De reeds beschikbare reba kan beter worden benut.
- › De opvang wordt mogelijk onaantrekkelijker voor personen die in hun eigen bestaan kunnen voorzien, maar om hun moverende redenen onterecht gebruik wensen te maken van de opvang.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

1 tot 3 jaar

Effect op de instroom

Het is onmogelijk om de effecten van deze maatregel te kwantificeren. Immers is deze afhankelijk van het aantal personen dat over voldoende middelen beschikt, de afhankelijkheid van het COA om daar achter te komen, de mogelijke communicatie hierover aan migranten in tweede en derde landen, en de individuele keuze van migranten om zich –enkel en alleen– hierdoor niet naar Nederland te begeven.

7. De toegang ontzeggen aan asielzoekers die beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan beschikken

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Mogelijk op basis van Opvangrichtlijn en rva, maar uitsluiting moet worden gemotiveerd en toegang tot medische zorg en waardige levensstandaard kunnen nimmer worden beperkt of ontzegd. Onderzocht moet worden of COA toegang kan krijgen tot de polisadministratie (indien mogelijk vergt dit een wetswijziging).

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Het COA heeft momenteel geen instrumenten om te bepalen dat iemand in staat is in zijn of haar eigen onderdak/bestaan te voorzien. Toegang tot de polisadministratie zal het COA één instrument verschaffen, wat een zwaardere druk zal leggen op de uitvoeringspraktijk van het COA.

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Mogelijk een daling van de kosten van de opvang omdat minder asielzoekers hiervan gebruik maken.
- Extra kosten om te kunnen bepalen of iemand in staat is om in zijn/haar onderdak te voorzien.

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Geen bijzonderheden

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Geen bijzonderheden

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

- Aanpassing regeling RvA
- Opzetten proces om te onderzoeken of een asielzoeker in zijn eigen onderhoud kan voorzien.



8. Handhaving bij geen recht op opvang

Toelichting

De regelgeving geeft aan dat er in bepaalde gevallen geen recht op opvang bestaat, bijvoorbeeld wanneer de asielzoeker niet binnen 24 uur na doorverwijzing door het COA arriveert in de aangewezen opvangvoorziening of zich niet houdt aan de periodieke meldplicht. Bezien kan worden of –en zo ja waar- verscherping mogelijk is in het handhaven opdat er geen personen in de opvang verblijven zonder een recht daartoe. Het voordeel is dat er op deze manier sneller ruimte in de opvang vrij komt.



Korter dan 1 jaar

Het is onmogelijk om de effecten van deze maatregel te kwantificeren. Immers is deze afhankelijk van het aantal personen dat daadwerkelijk (tussentijds) de opvang kan worden ontzegd, de mogelijke communicatie hierover aan migranten in tweede en derde landen, en de individuele keuze van migranten om zich –enkel en alleen– hierdoor niet naar Nederland te begeven.

8. Handhaving bij geen recht op opvang

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Juridisch is dat mogelijk

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Het ontzeggen van de toegang voor bepaalde personen leidt mogelijk tot onrust op de opvanglocatie.
- Mogelijk extra capaciteit nodig voor handhaving (het is onduidelijk op hoeveel gevallen de maatregel betrekking heeft).

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Mogelijk extra inzet voor handhaving

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

Niet van toepassing

Overige risico's

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar

- Verzwaring van de taak van COA.
- Gering verwacht effect op de bezetting van het COA. Het effect op betrokken persoon is eveneens groot. Het recht op opvang is geen continue recht. Het kan door verschillende besluiten, en handelingen van de asielzoeker weer herleven. Hierdoor kan de taak van het COA verzwaren. Immers moeten personen die de opvang zijn ontzegd, op een later moment weer een bed worden aangeboden.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk
haalbaarniet
haalbaar



9. Woningweigering (na opvang) mogelijk strenger sanctioneren

Toelichting

Op basis van de Kwalificatierichtlijn dienen lidstaten ervoor te zorgen dat vergunninghouders toegang tot huisvesting hebben onder vergelijkbare voorwaarden als andere migranten met een verblijfsrecht. In Nederland is de toegang tot de woningmarkt ver boven deze norm ingeregeld. In de regelgeving eindigt de opvang van vergunninghouders wanneer zij –naar het oordeel van het COA- passende huisvesting is aangeboden door een gemeente. Wanneer vergunninghouders een woning weigeren volgt reeds een strenge procedure, waarin wordt overgaan tot het stopzetten van verstrekkingen en ontruiming van de vergunninghouders uit de opvangvoorziening van het COA bij blijvende weigering. Gesignaleerd wordt dat steeds meer vergunninghouders in bezwaar gaan tegen uitplaatsing omdat zij de aangedragen woning niet passend achten. Bezien kan worden in hoeverre het weigeren van een woning en het daartegen procederen geen schorsende werking kan houden en –indien schorsende werking wel aan de orde is- gesanctioneerd kan worden met een zogeheten ROV-maatregel.

Voordeel:

- › Het huisvestingsbeleid voor vergunninghouders vormt mogelijk een pull-factor voor asielzoekers. Strenger sanctioneren van woningweigering kan deze pull-factor verminderen.
- › Strenger handhaven bevordert snellere uitstroom en vermindert druk op opvang asielzoekers.

Instroom

Doorstroom

Uitstroom



Doorlooptijd

1 tot 3 jaar

Effect op de instroom

Het is onmogelijk om de effecten van deze maatregel te kwantificeren. Immers is deze afhankelijk van het aantal personen dat een woning weigert en daartegen procedeert (de aantallen zijn alsnog klein), de mogelijke communicatie hierover aan migranten in tweede en derde landen, en de individuele keuze van migranten om zich –enkel en alleen– hierdoor niet naar Nederland te begeven. Daar komt bij dat het hier vergunninghouders betreft, die dus een verblijfsrecht in Nederland hebben.

9. Woningweigering (na opvang) mogelijk strenger sanctioneren

Juridische haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Bezien kan worden in hoeverre het weigeren van een woning en het daartegen procederen geen schorsende werking kan houden en –indien schorsende werking wel aan de orde is– gesanctioneerd kan worden met een zogeheten ROV-maatregel.

Uitvoerbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Betreft handhaving bij weigering

Financiële haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Nader te bepalen

Politieke haalbaarheid

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Geen bijzonderheden

Overige risico's

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

De maatregel kan ertoe leiden dat vergunninghouders dakloos worden.

Benodigde vervolgstappen

haalbaar

mogelijk haalbaar

niet haalbaar

Nader te bepalen



Bijlagen





1. Toelichting wegingsaspecten
shortlist
2. Toelichting Deense model
3. Toelichting Belgische model
4. longlist



Bijlage 1: Toelichting wegingsaspecten shortlist

Aspect	Mogelijkheden
Juridische haalbaarheid	Juridisch haalbaar (verwachting dat het standhoudt voor de rechter), mogelijk haalbaar (afhankelijk van het oordeel van de rechter of past niet binnen het juridisch landschap), zeer niet haalbaar (getoetst door een rechter en niet haalbaar).
Uitvoerbaar	Uitvoerbaar (door te voeren met enige aanpassing van de huidige uitvoering), lastiger uitvoerbaar (Uitvoerbaar maar vraagt uitgebreidere aanpassing van processen en systemen), niet uitvoerbaar (onmogelijk om in te voeren door processen, systemen of andere knelpunten).
Financiële haalbaarheid	Extra kosten ten opzichte van het effect
Politieke haalbaarheid (Nederland)	Haalbaar (verwachte meerderheid in de Kamers), mogelijk haalbaar (beperkt draagvlak of mogelijk draagvlak gegeven de problematiek), niet haalbaar (90%+ van de Kamers is tegen)
Politieke haalbaarheid (EU)	Haalbaar (voldoende medestanders in EU), mogelijk haalbaar (beperkt draagvlak of mogelijk draagvlak gegeven de problematiek), niet haalbaar.
Effect op de instroom	Groot effect (verwachting dat de instroom significant zal verminderen) Middelgroot effect (verwachting dat de instroom in enige mate zal verminderen). Laag effect (verwachting dat de instroom weinig tot niet zal verminderen)
Doorlooptijd	Korte termijn (binnen 1 jaar), middellange termijn (binnen 1-3 jaar), lange termijn (3 jaar plus)
Overige risico's	Overige risico's of redenen die niet onder de bovenstaande aspecten vallen.



Bijlage 2: Toelichting Denemarken

Het Deense asiel- en terugkeerbeleid

Algemeen

Denemarken is, net als de andere EU-lidstaten, gebonden aan het Vluchtelingenverdrag en de internationale mensenrechtenverdragen.

Denemarken is vanwege zijn opt-out op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) echter niet gebonden aan de Asielprocedurerichtlijn, de Kwalificatierichtlijn, de Opvangrichtlijn, de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.

Grensprocedure

De Deense wet kent de mogelijkheid om asielzoekers aan zowel de binnen- als de buitengrens te stoppen in geval van een crisis.

Voor wat betreft de buitengrenzen is de Deense asielprocedure vergelijkbaar met de Nederlandse grensprocedure. Weinig kansrijke asielaanvragen worden aan de buitengrens afgehandeld en gedurende die procedure krijgen de aanvragers geen toegang tot Nederland. Meteen daarna kan worden ingezet op terugkeer.

Sinds januari 2016 hanteert Denemarken tijdelijke controles aan de binnengrenzen, met name in Deense havens met veerbootverbindingen met Duitsland en Zweden en aan de Deens-Duitse landsgrens. Deze zijn sindsdien steeds verlengd, laatstelijk voor de periode van 12 november 2021 tot 11 mei 2022, met het oog op dreigingen van terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

Ook Nederland kan ingevolge de Schengengrenscode tijdelijke binnengrenscontroles invoeren. De verwachting is dat dit geen wezenlijk effect zal hebben op de instroom, aangezien aan de binnengrens ingediende aanvragen nog steeds behandeld zullen moeten worden.

Samenwerking derde landen waaronder behandeling asielverzoek

Op 3 juni 2021 heeft het Deense parlement een wetsvoorstel aangenomen waarmee het mogelijk wordt om asielzoekers over te brengen naar derde landen om hun asielverzoeken te behandelen. Dit wordt ook wel external processing genoemd. Inmiddels werken Denemarken en Rwanda aan een vorm hiervan.

Dit Deense beleid is mogelijk doordat Denemarken door zijn opt-out niet gebonden is aan de Asielprocedurerichtlijn. Deze richtlijn vereist dat lidstaten een op hun grondgebied ingediend asielverzoek in behandeling te nemen, tenzij een andere lidstaat verantwoordelijk is op grond van de Dublinverordening.

External processing is geen onderdeel van de huidige EU-asielregelgeving, noch van de Commissievoorstellen inzake het asiel- en migratiepact van 23 september 2020.

Op de inzet op external processing na, komt de Deense inzet voor wat betreft de samenwerking met derde landen veelal overeen met die van Nederland.

Opvang

Indien de asielzoeker voldoende middelen heeft om de kosten van de opvang in Denemarken te betalen, worden deze kosten niet gedekt door de Deense immigratiedienst. Als de asielzoeker meer dan 10.000 Deense kronen aan contant geld of waardevolle spullen bij zich hebben, wordt beslag gelegd op het vermogen om de kosten van de opvang te dekken. In het geval dat de Deense immigratiedienst geen kosten maakt in verband met het verblijf, zullen alle in beslag genomen waardevolle spullen worden teruggegeven.



Bijlage 2: Toelichting Denemarken

Opvang (vervolg)

Net als in Denemarken kunnen in Nederland de kosten van het verblijf op basis van de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 worden verhaald op de asielzoeker wanneer deze beschikt over eigen vermogen of inkomen.

Indien de asielzoeker voldoende middelen heeft om de kosten van de opvang in Denemarken te betalen, worden deze kosten niet gedekt door de Deense immigratiedienst. Als de asielzoeker meer dan 10.000 Deense kronen aan contant geld of waardevolle spullen bij zich hebben, wordt beslag gelegd op het vermogen om de kosten van de opvang te dekken. In het geval dat de Deense immigratiedienst geen kosten maakt in verband met het verblijf, zullen alle in beslag genomen waardevolle spullen worden teruggegeven.

- Net als in Denemarken kunnen in Nederland de kosten van het verblijf op basis van de Regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen 2008 worden verhaald op de asielzoeker wanneer deze beschikt over eigen vermogen of inkomen.

In Denemarken kunnen de materiële opvangvoorwaarden kunnen worden verminderd of ingetrokken als de asielzoeker:

- zich niet houdt aan de afspraken over onderwijs en activiteiten die met het opvangcentrum zijn overeengekomen;
- door geweld of dreiging met geweld het personeel van het asielcentrum belet zijn werkzaamheden uit te voeren;
- anderszins handelt op een manier die de orde in de opvanglocatie verstoort.

Denemarken heeft deze mogelijkheid omdat het niet is gebonden aan de Opvangrichtlijn. In verband met jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan in Nederland geen opvang worden geweigerd aan diegene die daar recht op heeft⁸.

Voor verzoekers die overlast veroorzaken wordt beoordeeld of strafrechtelijke vervolging ingesteld kan worden. Verder heeft het COA een palet aan mogelijkheden om overlast

⁸ Zie hierover ook de brief van 1 juli 2020, Kamerstukken II, 2019/20, 19 637, nr. 2642

gevende verzoekers aan te pakken. Maatregelen omvatten het onthouden van materiële verstrekkingen, het plaatsen in een versoberde time-outplek, of plaatsing in de handhavings- en toezichtlocatie in Hoogeveen.

Geldigheidsduur verleende bescherming

In 2016 is in Denemarken een wetswijziging doorgevoerd waarmee de geldigheidsduur van een vluchtelingenstatus is teruggebracht van vijf naar twee jaar. De duur van subsidiaire bescherming is teruggebracht van vijf naar een jaar, met mogelijke verlengingen van twee jaar.

De geldigheidsduur die Denemarken hanteert ten aanzien van verdragsvluchtelingen voldoet niet aan de norm die is neergelegd in de Kwalificatierichtlijn. Denemarken is door zijn opt-out echter niet gebonden aan deze richtlijn. Ten aanzien van subsidiair beschermden zijn de termijnen die Denemarken hanteert gelijk aan die in de Kwalificatierichtlijn.

In Nederland wordt de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend voor vijf jaar. In verband met ons eenstatusstelsel⁹ geldt dit zowel voor de vluchtelingenstatus als voor subsidiaire bescherming. Deze verblijfsvergunning kan na vijf jaar worden verlengd, indien nog aan de voorwaarden wordt voldaan.

Anders dan in Denemarken, kan in Nederland na vijf jaar ook een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden verleend indien de vreemdeling voldoet aan het inburgeringsvereiste.

⁹ Het eenstatusstelsel houdt in dat vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming), of voor bescherming op nationale gronden dezelfde verblijfsvergunning krijgen met dezelfde rechten, plichten en voorzieningen, ongeacht de grondslag voor de vergunningverlening. Dit betekent dat zij onder meer gelijke toegang tot de arbeidsmarkt en gezinshereniging hebben, ongeacht de grond voor verlening. Met het eenstatusstelsel wordt voorkomen dat asielzoekers belang zouden hebben bij het doorprocederen na een inwilliging.



Bijlage 2: Toelichting Denemarken

Gezinshereniging

Denemarken heeft de voorwaarden voor gezinshereniging in 2016 aangescherpt, waardoor personen die tijdelijke bescherming hebben gekregen vanwege de ernstige algemene situatie in het land van herkomst geen recht meer hebben op gezinshereniging in de eerste drie jaar na de statusverlening, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden zijn. Naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens¹⁰ wil het ministerie van Immigratie en Integratie de termijn verkorten van drie naar twee jaar.

Nederland is met betrekking tot het gezinsherenigingsbeleid voor asielstatushouders - in tegenstelling tot Denemarken - gehouden aan de Gezinsherenigingsrichtlijn. Aan gezinshereniging van vluchtelingen kunnen ingevolge deze richtlijn geen nadere voorwaarden worden gesteld worden ten aanzien van bijvoorbeeld een bepaalde wachttijd na statusverlening.

Terugkeer

Anders dan Nederland kent de Deense wet sedert begin 2021 de mogelijkheid om met het oog op de terugkeer onder dwang een PCR-test af te nemen bij vreemdelingen die een dergelijke test weigeren en daardoor niet kunnen worden uitgezet.

Denemarken heeft enkele terugkeercentra waar vreemdelingen worden opgevangen die Denemarken moeten verlaten. Hoewel dit geen gesloten locaties zijn, wordt wel verwacht dat de vreemdelingen daar de nacht doorbrengen tenzij zij ontheffing krijgen, bijvoorbeeld voor familiebezoek.

Nederland heeft in Ter Apel ook een vrijheidsbeperkende locatie (VBL), waar vreemdelingen die bereid zijn mee te werken aan hun terugkeer tijdelijk onderdak krijgen. Gedurende het verblijf op de VBL worden een meldplicht en een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd. Ook daarvan is tijdelijke ontheffing mogelijk.

Anders dan in Denemarken, wordt in Nederland geen onderdak van rijkswege geboden in

de terugkeerlocatie als de vreemdeling niet werkt aan zijn terugkeer. Wel zijn er in een aantal gemeentes landelijke voorzieningen vreemdelingen (LVV). Net als in Denemarken, wordt altijd onderdak geboden aan minderjarigen en hun gezinnen.

Syrië

Het Deense asielbeleid ten aanzien van Syrië wijkt af van het beleid dat in Nederland en andere Europese landen wordt gevoerd. De stad Damascus en provincie Rif-Damascus zijn volgens de Deense autoriteiten veilig voor asielzoekers die vanwege de algehele veiligheidssituatie bescherming hebben gezocht in Denemarken.

Denemarken onderhoudt, net als Nederland, geen formele relaties met Syrië, zodat enkel vrijwillige terugkeer mogelijk is en momenteel van gedwongen terugkeer geen sprake is. Degenen van wie om deze reden de voorwaardelijke verblijfsvergunning wordt ingetrokken, worden verzocht vrijwillig terug te keren.

Syriërs aan wie een verblijfsvergunning is verleend op basis van een individueel asielmotief, worden in Denemarken nog steeds als beschermingsbehoefstig beschouwd.

In het in Nederland geldende landenbeleid inzake Syrië wordt geen onderscheid per regio gemaakt voor wat betreft de mate en aard van geweld of onveiligheid. Dit beleid wordt met regelmaat herijkt op basis van recente, objectieve informatie, waaronder de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁰ ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718

¹¹<https://nyidanmark.dk/en-GB/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/US/Housing/udrejsecenter>



Bijlage 3: Toelichting België

Terugkoppeling NL-BEL consultaties met suggesties

- › BEL gebruikt bij overlast als ultimum remedium reeds uitsluiting van de asielprocedure en biedt dan geen opvang meer. Leest Europese jurisprudentie anders dan NL.
- › BEL vangt alleenstaande mannen sowieso niet op en zet hen op een wachtlijst voor als opvang weer beschikbaar is. Doet dat wel als rechter in individueel geval stelt dat het wel moet (ook al door Europees hof op vingers getikt, maar past niet aan)
- › BEL werkt met een Dublincentrum waar personen die onder Dublin worden overgedragen samen worden opgevangen, wanneer zicht is op overdracht kan dat in besloten setting. Enige plek waar alleenstaande mannen opvang krijgen is Zaventem.
- › BEL heeft minder dan 5% statushouders in opvang
- › Afghanen krijgen in meer dan de helft van de gevallen geen asiel (geen 15c kwalificatie Vo. situatie)
- › BEL werkt bewust niet met hotels en cruiseschepen: wil zichzelf niet aantrekkelijk maken. Vooralsnog redt BEL het zonder.
- › **PM: Appreciatie en toepasbaarheid voor Nederlandse situatie**

¹⁰ ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718

¹¹<https://nyidanmark.dk/en-GB/Words%20and%20Concepts%20Front%20Page/US/Housing/udrejsecenter>



Bijlage 4: Longlist maatregelen

Voorliggende longlist is een consolidatie van alle door JenV aangeleverde documentatie met betrekking tot verschillende instroombeperkende maatregelen. De lijst is gestructureerd langs de volgende thema's:

- › Landenbeleid: het beleid van Nederland om op basis van bepaalde factoren vreemdelingen uit deze landen bescherming te geven.
- › Procedures IND (doorstroom): Het verhogen van de snelheid van de procedures bij de IND voor bepaalde groepen waardoor zij sneller uitstromen en daardoor ervoor kiezen om naar een ander land te gaan.
- › Pushfactoren: Maatregelen ter voorkoming dat vluchtelingen Nederland bereiken.
- › Pullfactoren: Het beïnvloeden van factoren op basis waarvan vreemdelingen besluiten naar Nederland te reizen in plaats van te kiezen voor een ander land.

Door de maatregelen globaal te beoordelen op de eerder benoemde aspecten om maatregelen te identificeren die nader uitgewerkt moeten worden, is de longlist gebruikt om tot een kortere lijst van maatregelen te komen. Deze kortere lijst van maatregelen heeft u in deze eindrapportage kunnen lezen.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
1	Analyse naar hoge instroom AMV'ers in NL	Landenbeleid	Het analyseren van de hoge instroom van AMV'ers om oorzaken en factoren te identificeren.
2	Analyse van motieven, oorzaken en beleid gericht op het gebied van vluchtelingenbewegingen	Landenbeleid	Beïnvloeding van irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen vraagt om verdere analyse van motieven en structurele grandoorzaken en beleid dat daarop is gericht.
3	Ketenbreed inzicht	Landenbeleid	Op dit moment is er beperkt ketenbreed zicht op welke asielzoeker waar in het proces zit en daarmee beperkt inzicht in de knelpunten in de doorstroom tussen ketenpartners. Dit gebrek aan inzicht maakt het voor ketenpartners moeilijk om tijdig in te spelen op fluctuaties in de instroom en doorstroom. Hierdoor worden de huidige capaciteit en resources suboptimaal ingezet.
4	Inzet op grandoorzaken en coherentie van beleid	Landenbeleid	Het werken aan grandoorzaken kan een instrument zijn om invloed te hebben op de onderliggende, structurele oorzaken van onder meer irreguliere migratie.
5	Landgebonden asielbeleid en hoge inwilligingspercentages	Landenbeleid	Aanleiding analyse: verzoek om instroombeperkende maatregelen in relatie tot de zeer hoge inwilligingspercentages IND (ook met gevolgen voor nareis, opvang, huisvesting e.d.). Opdracht: De wijze van totstandkoming en de uitvoering van het landgebonden asielbeleid secuur tegen het licht te houden. Doel: NL niet onnodig aantrekkelijk maken als bestemmingsland. Rechtvaardige en restrictieve besluitvorming binnen kaders asielrecht die niet uit de pas lopen met andere (vergelijkbare) lidstaten
6	Bredere inzet Last Minute Asiel (LMA)	Procedures IND	Wanneer mensen op het vliegtuig gezet worden en "asiel" roepen, dan begint de procedure opnieuw. Door direct versneld af te doen, op Schiphol, kan deze persoon toch direct weg. Dat is al een bestand team.
7	Asiel op de post	Procedures IND	Om asiel aan te vragen in Nederland, of elders in de EU, reizen vluchtelingen in veel gevallen op irreguliere wijze en met gebruik van diensten van smokkelaars de EU in, met bijgaande risico's. In het politieke en maatschappelijke debat wordt soms bepleit om daarom het aanvragen van asiel op een ambassade of consulaat in een derde land mogelijk te maken. Hierdoor wordt die vreemdeling een potentieel gevaarlijke overtocht bespaard. Het is echter onwaarschijnlijk dat met deze maatregel de grip op de asielinstroom naar Nederland beter beheersbaar wordt, zolang dit geen onderdeel uitmaakt van een bredere Europese benadering van external processing zoals hiervoor beschreven.
8	Maak het onmogelijk om een 2e hasa in te dienen.	Procedures IND	Voorkomen van meer hasa aanvragen.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
9	Visumbeleid afhankelijk maken van medewerking op gebied terugkeer	Procedures IND	Visumbeleid afhankelijk maken van de medewerking van het land op het gebied van terugkeer
10	Eendagstoets spoor 2	Procedures IND	De beoordeling van de asielaanvraag (aanvraag-besluit) in 1 dag. Beperkttere variant zou zijn een 3-daags proces (gehoor/voornemen, zienswijze en beschikking), zelfde procedureverloop bij herhaalde asielaanvragen.
11	Afschaffen voornemen	Procedures IND	In de sporen 1 en 2 worden de kansarme aanvragen afgedaan, waarbij de aanname is dat de zienswijze veelal geen wijziging geeft in de besluitvorming. Het uitbrengen van een voornemen kost echter wel veel capaciteit. Ook kan worden bekeken of in zaken waarin de aanvraag buiten behandeling wordt gesteld een voornemen nodig is.
12	Versnelling procedures IND in het bijzonder kansarme zaken	Procedures IND	Versnelling procedures IND in het bijzonder kansarme zaken
13	Vreemdelingenbewaring intensiveren	Pullfactoren	Bij Dublinclaimanten met drie of meer Eurodac-treffers wordt aan het begin van de asielprocedure steviger ingezet op bewaring. Pilot reeds gestart.
14	Aanpassen pleegkinderen beleid	Pullfactoren	Afschaffen doelgroep, of; beperken van reikwijdte (stoppen met meerderjarige pleegkinderen), en/of; restrictiever maken (strengere voorwaarden)
15	Aanpassen beleid gebroken gezinnen	Pullfactoren	Stoppen met inwilligen kinderen uit gebroken gezinnen. Geen gezinshereniging toestaan van kinderen die onder gedeeld gezag staan > artikel 4 lid 1 sub c Gri laat zien dat we daartoe niet verplicht zijn, in het EHRM minder juridische ruimte
16	De financiële toelage verlagen	Pullfactoren	In theorie kan worden gezien in hoeverre de financiële verstrekkingen kunnen worden verlaagd. Gelet op de minimumnorm dat een levensstandaard moet worden gegarandeerd die de fysieke en geestelijke gezondheid beschermt, moet worden onderzocht in hoeverre dat eventueel mogelijk zou zijn. Daarbij moet het belang van het kind voorop staan. Deze maatregel is niet eerder onderzocht.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
17	De toelage (deels of geheel) uitkeren in natura en/of tegoedbonnen	Pullfactoren	Het gaat hierbij om het aanbieden van verstrekkingen (de eet- en/of leefgeldcomponent) in natura voor alle asielzoekers (waaronder kinderen). In sommige opvangmodaliteiten (col, htl, gl en vbl) en spoor 2 is dit reeds (deels) het geval. Voor (bepaalde) groepen asielzoekers kan zo een minder open (en mogelijk minder aantrekkelijk) opvangregime worden ingeregeld. Bij de invoering van tegoedbonnen blijft er een mate van zelfbeschikking voor asielzoekers. De asielzoeker zal in het geheel meer afhankelijk worden van de overheid. Hoewel dit in Nederland niet eerder is onderzocht, hebben andere Europese lidstaten ervaring opgedaan met deze vorm van uitkeren. Voordelen: - als de financiële toelage een pullfactor vormt, zal deze mogelijk minder sterk worden wanneer deze wordt vervangen door tegoedbonnen. - waar het gaat om verstrekkingen aan uitgeprocedeerde (meerderjarige) asielzoekers bestaat weinig maatschappelijk draagvlak. Versobering is passend, en leidt mogelijk tot meer vertrek.
18	Wooncomponent verlagen of afschaffen	Pullfactoren	Voor vergunninghouders die bij familie, vrienden of een gastgezin logeren (na vergunningverlening en in afwachting van een woning) wordt een zogeheten wooncomponent uitgekeerd. Een bedrag van € 75,- per week voor een alleenstaande vergunninghouder (tot max € 125,- per logerend gezin). Het bedrag moet het aantrekkelijk maken de opvang te verlaten, en geeft extra slagkracht naast het eet- en leefgeld dat een vergunninghouder blijft ontvangen. De wooncomponent kan naar beneden worden bijgesteld, waarbij het voorzieningenniveau gedurende de opvangfase (maar dus na vergunningverlening) omlaag gaat. Deze maatregel is niet eerder onderzocht.
19	Het beperken van recreatieve en educatieve activiteiten	Pullfactoren	Het COA is erop ingericht om een activiteitenprogramma te leveren, waarbij activiteiten gericht zijn op het opbouwen van een leven in Nederland, of terugkeer naar het land van herkomst. Deels zijn activiteiten ingericht voor een zinvolle dagbesteding, ter voorkoming van verveling en overlast, en ten behoeve van inburgering (het wettelijke vereiste programma 'voorbereiding op inburgering') of terugkeer. Daarnaast geldt een jaarlijks budget per asielzoeker waarmee bijvoorbeeld contributies voor sportverenigingen kunnen worden betaald. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre het activiteitenprogramma en het jaarlijks budget aangepast kunnen worden voor volwassenen. Waar het gaat om activiteiten voor minderjarigen, moet het belang van het kind voorop staan bij eventuele aanpassing. Voordelen: het minimaliseren van het activiteitenprogramma kan de opvang minder aantrekkelijk maken.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
20	Frequentie van de meldplicht/inhuisregistratie opvoeren	Pullfactoren	Asielzoekers moeten zich dagelijks in plaats van wekelijks melden voor de gecombineerde meldplicht van de AVIM en (interne) inhuisregistratie. Onttrekking aan de meldplicht kan bijdragen aan dossieropbouw ten behoeve van inbewaringstelling. Juridisch zijn er geen wijzigingen in wet- of regelgeving noodzakelijk. Aanpassing van de frequentie moet individueel worden opgelegd, maar motivering kan standaard zijn. Operationeel zijn de benodigde biometrische voorzieningen reeds aanwezig op locaties, maar het vergt wel extra inzet van COA/AVIM-personeel.
21	Differentiatie op basis van het sporenbeleid / verschil in opvangmodaliteiten	Pullfactoren	Differentiatie in de opvangmodaliteiten vindt reeds plaats en is dus onderdeel van staand beleid. Enerzijds wordt onderscheid gemaakt naar fase van het asielproces (col, pol, azc etc.) en anderzijds naar specifieke doelgroepen (gl, ibo, amv etc.). Verdere differentiatie is mogelijk door bovengenoemde maatregelen toe te passen conform het onderscheid dat wordt gemaakt in het kader van het sporenbeleid en/of per opvangmodaliteit. Versobering in het sporenbeleid is reeds staand beleid (versoering spoor 1 is in ontwikkeling, versoering spoor 2 is reeds (ten dele) versoerd). In dat kader wordt de procesbeschikbaarheidslocatie (pbl) ontwikkeld, ten behoeve van de opvang van asielzoekers in spoor 1 en 2 (en mogelijk asielzoekers die een herhaalde asielaanvraag hebben ingediend).
22	De dekking van medische verstrekkingen minimaliseren tot de dekking van spoedeisende zorg	Pullfactoren	a. De Opvangrichtlijn geeft aan dat de aangeboden zorg ten minste de spoedeisende behandelingen en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. Het basispakket geeft invulling aan deze minimumnorm. Bezien kan worden in welke onderdelen van het huidige (basis)pakket niet essentiële behandelingen uit het pakket verwijderd kunnen worden. Ingeschat wordt dat het minimaliseren van de zorg in zeer beperkte mate mogelijk is, en beoordeling vanuit de zorg hierover noodzakelijk is. b. Asielzoekers betalen geen premie en geen eigen risico. Wanneer asielzoekers meebetalen aan de opvang wegens het bezit van eigen vermogen of inkomsten uit arbeid (tot een maximum van de economische waarde van de opvang) wordt de premie (en eventueel eigen risico) niet uitgesplitst. Bezien kan worden in hoeverre premie en eigen risico verder verwerkt kan worden in een eigen bijdrage aan de opvang.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
23	De toegang ontzeggen aan asielzoekers die beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voldoen	Pullfactoren	Zo zouden er mogelijkheden kunnen bestaan om opvang te weigeren aan personen die elders onderdak kunnen vinden wegens een zorgplicht op basis van de Participatiewetgeving. Hoewel hier niet eerder onderzoek naar is gedaan in Nederland, bestaat er ervaring op dit gebied in Europees verband. b. De regeling eigen bijdrage asielzoekers met inkomen en vermogen (reba) regelt dat asielzoekers met inkomen en/of vermogen een eigen bijdrage leveren aan de opvang. De maximale hoogte van de bijdrage is gekoppeld aan de participatiewetgeving. Hoewel er een plicht rust op asielzoekers om het bezit van vermogen en inkomen te melden, kan het COA dit niet actief controleren. Het valt te bezien of de koppeling met de Participatiewet losgelaten kan worden zodat de niet belastbare voet verdwijnt en/of de maximale bijdrage omhoog kan. Daarnaast kan bezien worden of het COA inzage krijgt in de polis administratie, zodat zij actief signalen binnenkrijgt over asielzoekers en vergunninghouders die werken, zodat de reba effectiever kan worden benut.
24	Handhaving bij geen recht op opvang	Pullfactoren	De regelgeving geeft aan dat er in bepaalde gevallen geen recht op opvang bestaat. Bijvoorbeeld wanneer de asielzoeker niet binnen 24 uur na doorverwijzing door het COA arriveert in de aangewezen opvangvoorziening of zich niet houdt aan de periodieke meldplicht. Bezien kan worden of –en zo ja waar- verscherping mogelijk is in het handhaven opdat er geen personen in de opvang verblijven zonder een recht daartoe.
25	Woningweigering (na opvang) mogelijk strenger sanctioneren	Pullfactoren	Op basis van de Kwalificatierichtlijn dienen lidstaten ervoor te zorgen dat vergunninghouders toegang tot huisvesting hebben onder vergelijkbare voorwaarden als andere migranten met een verblijfsrecht. In Nederland is de toegang tot de woningmarkt ver boven deze norm ingeregeld. In de regelgeving eindigt de opvang van vergunninghouders wanneer zij –naar het oordeel van het COA- passende huisvesting is aangeboden door een gemeente. Wanneer vergunninghouders een woning weigeren volgt reeds een strenge procedure, waarin wordt overgaan tot het stopzetten van verstrekkingen en ontruiming van de vergunninghouders uit de opvangvoorziening van het COA bij blijvende weigering. Gesignaleerd wordt dat steeds meer vergunninghouders in bezwaar gaan tegen uitplaatsing omdat zij de aangedragen woning niet passend achten. Bezien kan worden in hoeverre het weigeren van een woning en het daartegen procederen geen schorsende werking kan houden en –indien schorsende werking wel aan de orde is- gesanctioneerd kan worden met een zogeheten ROV-maatregel.
26	Differentiatie op basis van het sporenbeleid	Pullfactoren	Differentiatie in de opvangmodaliteiten vindt reeds plaats en is dus onderdeel van staand beleid. Enerzijds wordt onderscheid gemaakt naar fase van het asielproces (col, pol, azc etc.) en anderzijds naar specifieke doelgroepen (gl, ibo, amv etc.). Verdere differentiatie is mogelijk door bovengenoemde maatregelen toe te passen conform het onderscheid dat wordt gemaakt in het kader van het sporenbeleid.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
27	Meer (juridische) ruimte voor aanpak overlastgevers	Pullfactoren	Inzet op nieuwe wetgeving: Mogelijkheid om bij overlastgevers over te gaan op impliciete intrekking van asielprocedure (APR).
28	Medische zorgverlening beperken	Pullfactoren	n.v.t.
29	Vervolgopleidingen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen beperken	Pullfactoren	n.v.t.
30	Besparen op steun aan vluchtelingen en gastgemeenschappen	Pullfactoren	n.v.t.
31	meerjarige hervestiging vluchtelingen staken	Pullfactoren	De hervestiging van vluchtelingen op grond van het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023 (nationale quotum) staken.
32	Vergunning voor onbepaalde tijd aanpassen	Pullfactoren	Na vijf jaar kan een statushouder een vergunning voor onbepaalde tijd ontvangen. Deze termijn kan worden verlengd.
33	Richtlijn langdurig ingezetenen aanpassen	Pullfactoren	
34	Dublin vordering; NL of andere lidstaat?	Pushfactoren	In de Europese Dublinverordening staan de criteria op grond waarvan wordt vastgesteld bij welke Dublinlidstaat de verantwoordelijkheid berust voor de inhoudelijke be- of afhandeling van een asielverzoek dat in de EU is ingediend. Eén van die criteria is de lidstaat waar de asielmigrant onrechtmatig de EU is ingereisd, maar in de praktijk is deze lidstaat vaak onbekend. Gepoogd kan worden om in de verordening een nieuw criterium toe te voegen: indien de lidstaat waar de asielzoeker de EU onrechtmatig is binnengekomen onbekend is, berust de verantwoordelijkheid bij die lidstaat waar de asielmigrant aantoonbaar doorheen is gereisd.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
35	loslaten eenstatusstelsel	Pullfactoren	Het internationaal en Europees asielrecht verplicht Nederland niet tot een éénstatusstelsel. Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen deze twee statussen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van intrekkingen, duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand. Zo geeft de Europese Gezinsherenigingrichtlijn gunstiger voorwaarden aan de erkende vluchteling om zijn gezinsleden spoedig over te laten komen. Voor subsidiair beschermden schrijft die richtlijn die gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstiger voorwaarden toch ten aanzien van deze groep vanwege het éénstatusstelsel. Zonder deze gunstiger voorwaarden zou dit recht op gezinsleven voor subsidiair beschermden er ook zijn (artikel 8 EVRM) maar zouden (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld kunnen worden alvorens de overkomst te accepteren, in het bijzonder het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en integratievoorwaarden. Door de eis van huisvesting te stellen, hoeven gezinsleden ook niet meer naar de COA-opvang. Dit vermindert de druk op de opvang.
36	Categorieën buiten instroom houden	Pushfactoren	Zijn er beleidsmatig mogelijkheden om bepaalde categorieën vreemdelingen op voorhand buiten de instroom te houden?
37	Nareis pas mogelijk nadat huisvesting beschikbaar is	Pullfactoren	Nareizigers kunnen pas naar Nederland komen als de statushouder geplaatst is in een woning.
38	Tijdelijke asiel verlenen	Pullfactoren	Tijdelijk asiel verlenen. Nu krijgen asielzoekers na vijf jaar definitief toelating tot NL (indien geen contra-indicaties). De vraag is of je niet moet overgaan tot tijdelijk verblijf en dat indien terugkeer mogelijk is, de vreemdeling terugkeert
39	Mogelijkheden en beperkingen herinvoering grenscontroles	Pushfactoren	Een aantal lidstaten hebben in verband met de verhoogde instroom tijdelijk grenscontroles aan de binnengrenzen ingevoerd. Dit is mogelijk op grond van strikte criteria en onder specifieke omstandigheden als er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde of binnenlandse veiligheid. Intensivering van toezicht en handhaving kan irreguliere migranten er niet totaal van weerhouden om hun (door)reis voort te zetten. (...) Nederland kan opteren voor meer grenstoezicht om secundaire migratiestromen naar Nederland tegen te gaan. Dit kan bijvoorbeeld door met een aantal aan Nederland grenzende lidstaten een binnenring binnen het Schengengebied te vormen. Hiervoor lijkt voorsnag geen draagvlak bij buurlanden van Nederland. Daarnaast zitten hieraan diverse praktische en economische consequenties.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
40	Inzetten op fysieke grensinfrastructuur aan buitengrenzen	Pushfactoren	Tweedelig: 1) bij Commissie aandringen dat ze fysieke grensinfrastructuur gaat financieren (wordt nu geweigerd, terwijl LS als GRI, maar ook DK, daarom verzoeken). 2) bilateraal kijken hoe LS bij bouw van fysieke grensinfrastructuur (financieel) ondersteund kunnen worden.
41	Nieuwe wetgeving asielgrensprocedures (bestaande inzet, intensivering mogelijk)	Pushfactoren	Inzet op nieuwe wetgeving: Instelling van verplichte en werkbare asielgrensprocedures (APR), zodat bij de buitengrenzen asielverzoeken versneld worden afgehandeld.
42	Betere screening en registratie aan Europese buitengrenzen	Pushfactoren	Inzet op nieuwe wetgeving: Afronding van de Screeningsverordening en herziene Eurodac-verordening. Dit leidt tot beter zicht op wie de Unie irregulier binnen reist en betere registratie van secundaire migratiestromen. Ook worden juiste randvoorwaarden opgezet voor het instellen van asielgrensprocedures, o.a. door proportionele (alternatieven voor) detentie mogelijk te maken tijdens een screeningsprocedure.
43	Asielgrensprocedures	Pushfactoren	Vooruitlopend op wetgevingsproces in bilaterale samenwerking met andere lidstaten pilots opzetten waarin volledige asielgrensprocedures worden opgezet (procedures waarin aan de grens reeds een asielverzoek wordt afgehandeld, zodat afgewezen asielverzoekers de Unie niet betreden, maar direct terugkeren naar land van transit of herkomst).
44	Grenstoezicht met een aantal schengenlanden	Pushfactoren	Zolang Europese samenwerking ten aanzien van asiel en migratie niet effectief van de grond komt, kan Nederland kiezen voor het versterken van het grenstoezicht met een aantal lidstaten. Een van de opties om secundaire migratiestromen naar NL tegen te gaan is om samen met een aantal aan NL grenzende EU-lidstaten een binnenring binnen het Schengengebied te vormen. Belangrijkste elementen zijn herinvoering grenstoezicht in combinatie met asielaanvragen aan de grensdoorlaatposten behandelen.
45	Grenzen en Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel (GEAS)	Pushfactoren	Om zowel irreguliere migratiestromen als secundaire migratie tegen te gaan kan worden ingezet op grensbeheer en grenstoezicht en op het harmoniseren en implementeren van het GEAS. Er is binnen de EU (vooralsnog) geen overeenstemming over de hervorming van het GEAS. De oorzaak zit in onenigheid over verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld de implementatie van Dublin-afspraken) en solidariteit (bijvoorbeeld over herplaatsing van asielzoekers). Ook pragmatische verbeteringen van het GEAS zijn vooralsnog niet doorgevoerd. Nederland kan blijven inzetten op praktische en concrete verbetermaatregelen binnen het huidige Europese stelsel.
46	Meer e-gates,	Pushfactoren	Gebruik van (identificatie)kiosken mobiele handhelds aan de Nederlandse grensdoorlaatposten.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
47	Inzet van drones/ big data tbhv uitvoering grenstoezicht en bestrijding irreguliere migratie	Pushfactoren	Inzet van drones ten behoeve van de uitvoering van het grenstoezicht door de KMar en Zeehavenpolitie kan bijdragen aan een effectieve vorm van grenstoezicht.
48	Duurzame inzet bij grensbewakingsoperaties op de Middellandse zee	Pushfactoren	
49	MTV intensiever inzetten	Pushfactoren	Uitbreiding van de reikwijdte van de MTV-controles zodat deze frequent plaats kunnen vinden.
50	Koppeling van het Automatic Number Plate Recognition (APNR) camera's van de politie en het camerasysteem van de KMar	Pushfactoren	Koppeling van het Automatic Number Plate Recognition (APNR) camera's van de politie en het camerasysteem van de KMar (@migoBoras) zodat beter inzicht verkregen kan worden in reisbewegingen in Nederland.
51	Inzet van gezichtsherkenning	Pushfactoren	Door de inzet van de gezichtsherkenning tijdens de controles of vreemdelingentoezicht kunnen personen of mogelijke (migratie)criminaliteitsincidenten zoals bv. mensensmokkel gerichter en sneller gesignaleerd worden.
52	Ondersteunen terugkeer vanaf Westelijke Balkan	Pushfactoren	NL is gevraagd en heeft recent aangeboden landen op de WB te ondersteunen bij terugkeer van de WB naar derde landen. Ondersteuning bestaat uit levering van expertise door DT&V om terugkeerprocedures en -infrastructuur te verbeteren. Intensivering kan worden overwogen: meer geld en experts van DTV, daadwerkelijk aanwezig om te assisteren, operationele steun (e.g. vluchten).
53	Verkennen meer internationale inzet in missies en operaties tegen irreguliere migratie en mensensmokkel/handelsnetwerken	Pushfactoren	Inzet missies en operaties in derde landen: In samenwerking met bijvoorbeeld Defensie en uitvoeringsorganisaties, in bi- of multilateraal verband, irreguliere migratie en mensensmokkel/handel netwerken bestrijden in derde landen door missies en operaties.
54	Effectiever en sneller Dublinstelsel	Pushfactoren	Binnen bestaande wetgeving: Operationele samenwerking met omringende lidstaten voor snellere overdrachten via onderlinge afspraken en overeenkomsten.
55	Uitwerken introduceren Dublincriterium doorreis	Pushfactoren	Inzet op nieuwe wetgeving: Snellere Dublin-procedures (AMMR); Onderduiking door Dublinclaimanten tegengaan door drempels inbewaringstelling te verlagen en overdrachtstermijnen te verlengen wanneer een claimant van de radar verdwijnt om transfer te ontlopen (AMMR); Mogelijkheden om opvang voor Dublin-claimanten te versoberen (APR).



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
56	Verstevigen bilaterale afspraken België en Duitsland aan de grens, om zo overdracht van illegale vreemdelingen en Dublinners te versoepelen	Pushfactoren	Op grond van bilaterale verdragen kan (onder bepaalde voorwaarden) overdracht van illegaal verblijvende derdelanders die worden aangetroffen in het grensgebied tijdens MTV, al plaatsvinden tussen NL en DUI en BEL. Op dit moment wordt verkend of en zo ja op welke wijze, snellere overdracht zou kunnen plaatsvinden. Dit gaat, naast illegaal verblijvende derdelanders, tevens om verbeteren van operationele Dublin-samenwerking met DUI en BEL voor snellere overdrachten van personen (met Eurodac-registratie) die tijdens MTV worden aangetroffen.
57	Verkennen interdepartementale verbreding migratiepartnerschappen	Pushfactoren	Huidige voorgestelde invulling migratiepartnerschappen nu hoofdzakelijk binnen migratiedomein. Onderzocht kan worden of en hoe de partnerschappen per land interdepartementaal breder ingevuld kunnen worden voor groter leverage, mede afhankelijk van wensen partnerland.
58	Herziening Schengengrenscore: verbetering overdracht van illegale vreemdelingen aan de binnengrens	Pushfactoren	Inzet verstevigen ten aanzien van een wijziging van de Schengengrenscore om illegaal verblijvende vreemdelingen over te dragen aan een andere lidstaat. Deze maatregel is erop gericht de toegang tot het grondgebied te weigeren als niet wordt voldaan aan de toegangsvoorwaarden d.m.v. een juridische fictie, zijnde dat de vreemdeling het grondgebied van Nederland nog niet heeft bereikt. Voordeel hiervan is dat er geen toestemming/medewerking noodzakelijk is voor de overdracht. Op het moment echter dat de vreemdeling een asielverzoek indient, dan vervalt deze mogelijkheid. Het is echter wel weer een extra mogelijkheid.
59	Humanitaire hulp	Pushfactoren	Het humanitaire instrument is niet bedoeld om gericht irreguliere migratie te beïnvloeden en wordt daarom ook niet direct ingezet ten dienste van migratiedoelstellingen. Humanitaire hulp wordt verstrekt op basis van internationaal erkende humanitaire principes, daar waar de noden het hoogst zijn (zgn. humanitair imperatief). Deze hulp heeft echter wel degelijk indirect invloed op irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen. Ontoereikende of tekortschietende humanitaire hulp is voor mensen een directe reden voor vertrek. In 2015 bleek dit bijvoorbeeld toen het vertrek van Syrische vluchtelingen vanuit Jordanië samenviel met een tekort aan voedselhulp
60	Opvang en bescherming in de regio	Pushfactoren	Anders dan bij het inzetten van humanitaire hulp kan Nederland wel gericht sturen op het beïnvloeden van irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen door middel van financiële ondersteuning van internationale organisaties in derde landen voor opvang en bescherming van vluchtelingen en ontheemden in de regio.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
61	Samenwerking met herkomst- en transitlanden	Pushfactoren	Voor het beïnvloeden van irreguliere migratie buiten de Europese buitengrenzen is de bereidwilligheid van derde landen om samen te werken cruciaal. Samenwerking met herkomstlanden zal meer bereidheid vragen van Nederland en de EU om tegemoet te komen aan (een deel van de) verwachtingen van derde landen. (...) Succesfactoren in bilaterale samenwerking zijn onder meer het benutten of creëren van openingen voor legale migratie, intensief diplomatiek en politiek contact op hoog niveau en investeringen in de economieën van betrokken herkomstlanden. Uit het ACVZ rapport blijkt dat, gelet op de ervaringen in Duitsland, er indicaties zijn dat het verder ontwikkelen en beter benutten van een legaal arbeidsmigratiekanaal kan bijdragen aan het verminderen van ongecontroleerde migratie.
62	Zorgen dat derde landen aan hun verplichting voldoen	Pushfactoren	Krachtiger (EU-)optreden om ervoor te zorgen dat derde landen voldoen aan hun verplichting om hun onderdanen over te nemen. Maak echt de koppeling tussen investering, landbouwbeleid, visumbeleid, kortom de externe dimensie en migratie.
63	Aanpak mensensmokkel en -handel	Pushfactoren	Er is nog winst te behalen in het versterken van capaciteit van herkomst- en transitlanden om bescherming te bieden aan kwetsbare mensen, adequaat grens-beheer te realiseren en regels te handhaven criminele netwerken aan te pakken. Nederland steunt derde landen hierbij en intensivering van die inzet - bij voorkeur via de EU - kan het effect op het voorkomen van irreguliere grenspassages en mensensmokkel en -handel in derde landen direct vergroten. Bepaalde studies wijzen echter ook uit dat meer grensbeheer potentieel (ook) kan leiden tot gevaarlijkere en langere routes en daarmee tot meer kwetsbaarheid en sterfgevallen.
64	Terugkeer uit derde landen en bewustwordingscampagnes	Pushfactoren	Mede als gevolg van het teruglopen van het gebruik van de Centraal-Mediterrane route worstelen veelal Noord-Afrikaanse transitlanden met grote aantallen gestrande irreguliere migranten, waarvan een deel vrijwillig terug zou willen keren naar het land van herkomst. Het is effectief gebleken om de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) te ondersteunen bij het faciliteren van die terugkeer. (...) Daarnaast is steeds meer zicht - op basis van evaluaties en onderzoek - hoe potentiële irreguliere migranten met bewustwordingscampagnes kunnen worden geïnformeerd over hun (beperkte) kansen in Europa, risico's die de reis met zich meebrengt en alternatieve opties (zoals bestaande arbeid en studiemogelijkheden).
65	Conditionaliteitsprincipe toepassen EU	Pushfactoren	Conditionaliteitsprincipe (more for more, less for less) toepassen op lidstaten die dwarsliggen bij herplaatsing en verdeling van asiellasten binnen Europa en/of zich niet houden aan de afspraken rondom grensbewaking en het registreren van vreemdelingen, zoals voorbehouden lidmaatschap Schengen, korting op aanspraken uit cohesie- en andere EU fondsen voor niet-bereidwillige Lidstaten



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
66	vergunningen harmoniseren Europa	Pushfactoren	Harmonisering van vergunningen en hieraan verbonden sociale voorzieningen binnen Europa. Bijvoorbeeld door getrapte toepassing.
67	Samenwerking op EU-niveau	Pushfactoren	Vanwege het vrije (personen)verkeer binnen de Europese Unie en de gezamenlijke buitengrens is het nodig dat er op EU-niveau wordt samengewerkt om de asielinstroom van buiten de Europese Unie in goede banen te leiden. Dat is nu onvoldoende het geval. De verhoogde aantallen asielzoekers in de EU in 2015 en 2016 brachten structurele tekortkomingen in het GEAS aan het licht, waaronder de complexiteit en ineffectiviteit van het Dublin-systeem. Er ligt een gezamenlijk belang om tot een gezamenlijke inzet op het terugkeervraagstuk te komen. De EU kan hiervoor diverse instrumenten inzetten, zoals toegang tot de markt, tot financiering en legale arbeidsmogelijkheden. Effectieve Europese terugkeermaatregelen zullen naar verwachting een preventief effect hebben en mensen ontmoedigen een irreguliere grenspassage te ondernemen. Vervolgens kan worden gekozen om in te zetten op een gemeenschappelijk Europees stelsel, waarbij de asielzoeker niet vooraf kan bepalen in welke EU-lidstaat haar of zijn asielaanvraag wordt behandeld.
68	Samenwerking op EU-niveau	Pushfactoren	Huidige ideeën over gemeenschappelijke Europese aanmeldcentra, beoordeling van asielaanvragen en automatische relocatie van erkende asielzoekers moeten gepaard gaan met gemeenschappelijk terugkeerbeleid. Als bij aankomst in de EU blijkt dat een irreguliere migrant geen asiel wil aanvragen, kan betrokkene momenteel vrijelijk zijn reis vervolgen. In de toekomst zouden deze economische migranten in beginsel worden opgevangen op (gesloten) terugkeerlocaties. EU kan (via IOM) terugkeer faciliteren en herintegratiesteun verlenen, zowel van economische migranten als afgewezen asielzoekers.
69	Samenwerking op EU-niveau m.b.t. landenrapportages	Pushfactoren	Bevorderen gemeenschappelijk Europees asielbeleid met betrekking tot landenrapportages, met name door middel van een gemeenschappelijk Europees 'ambtsbericht'/landenrapport die door alle LS op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd en toegepast
70	External processing	Pushfactoren	External processing gaat uit van de veronderstelling dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar de EU verzoeken om internationale bescherming in behandeling kan (laten) nemen en beoordelen. Hiertoe kunnen centra voor external processing of transitcentra worden opgezet, waar de verzoeken worden afgehandeld. Indien de asielaanvraag wordt ingewilligd, wordt de betreffende vreemdeling gecontroleerd naar de EU gebracht. Volgens een overeen te komen mechanisme worden de vreemdelingen verdeeld over de lidstaten van de EU.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
71	Versterking van het liaisonnetwerk van de KMar, Politie en in met name Noord Afrika en Sahel regio met 15 extra mensen.	Pushfactoren	Hierdoor wordt de Nederlandse informatiepositie verbeterd. Irreguliere migratie richting de EU en Nederland kunnen zo in een eerder stadium worden geïdentificeerd, waardoor gerichte interventies kunnen worden gepleegd om irreguliere migratie en daaraan gerelateerde criminaliteit te voorkomen.
72	Uitbreiding Frontex	Pushfactoren	EU actieplan Terugkeer en daarmee samenhangend de rol van Frontex. Wat heeft NL voor ogen met het Frontex return office en de vraag of het niet tijd is om een agentschap voor terugkeer op te zetten. Dit moet ook worden gekoppeld aan de hotspots. Hoe gebruik te maken van de verschillende expertise netwerken? Hoe zou NL willen zien dat Frontex gaat ondersteunen (of juist niet) bij de verschillende stappen van het terugkeerproces (identificatie, counseling, vrijwillige terugkeer, gedwongen terugkeer, LP-proces, relaties derde landen). Hoe kan FRX nu actiever en sneller aan de grond staan?
73	Amenderen of opzeggen VN Vluchtelingenverdrag	Pushfactoren	(...) constateert de BMH-werkgroep dat het amenderen of opzeggen van het VN Vluchtelingenverdrag door Nederland vooral theoretisch lijkt. Dit zou in de praktijk juridisch geen effect hebben als niet ook de andere instrumenten worden opgezegd. Vertrek uit de EU – het recht op asiel is verankerd in het Handvest –, uit het EVRM en uit de Raad van Europa zullen dan naar verwachting onvermijdelijk zijn. Dit kan spanningen opleveren met de positie van Nederland in de internationale rechtsorde.
74	Gecoördineerd en met derde landen inzetten van bewustwordingscampagnes	Pushfactoren	Nederland kan naast het financieren van campagnes, met relatief weinig extra middelen werken aan meer effectonderzoek en betere coördinatie en afstemming in EU-verband.
75	Structurele inzet van multidisciplinaire teams migratie (IND, KMar, Nationale Politie, Openbaar Ministerie, BZ en JenV) in derde landen.	Pushfactoren	
76	Uitbreiding OM-liaisonmagistraten.	Pushfactoren	Nederland werkt samen met Nigeria via in Europa geplaatste Nigeriaanse openbare aanklagers. Het doel hiervan is het faciliteren van rechtshulpverzoeken, operationele informatie en informele kennisuitwisseling tussen de Europese, w.o. Nederlandse, en Nigeriaanse opsporingsautoriteiten, met als doel het vervolgen van verdachten van mensensmokkel en/of mensenhandel.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
77	Opvangcentra Niger	Pushfactoren	Afspraken met derde landen voor opvangcentra: een multipurpose centrum in Niger voor opvang van mensen uit andere landen in Afrika die via Niger naar EU willen reizen, maar ook voor opvang van afgewezen asielzoekers die vanuit de EU worden teruggestuurd naar Afrika. Hiervan kan afschrikwekkende werking uitgaan: als je uit Nigeria, Ghana, Senegal via Niger naar Libië wil voor de oversteek naar EU, kom je niet verder dan hier. En mocht het je toch lukken om EU te bereiken, dan terug naar Niger. VK voelt hier veel voor en denkt zelfs aan soortgelijk scenario met Ethiopië voor migrantenstroom uit Oost-Afrika.
78	Vrijwillige terugkeer bevorderen	Pushfactoren	Nieuwe initiatieven om vrijwillige terugkeer vanuit NL te bevorderen. Migranten in NL koppelen aan (NLse) bedrijven die actief zijn in herkomstlanden. Binnenkort start pilot voor West-Afrika. Intensiveren van informatievoorziening over huidige situatie in herkomstland (migranten zijn vaak al jarenlang in NL en kunnen daardoor een achterhaald beeld hebben van de situatie daar ter plaatse). Belangrijk dat deze informatie uit onverdachte bron komt, dus samenwerking met IOM, maatschappelijke organisaties, en succesvolle terugkeerders. Daarnaast actiever inzetten "meer voor meer" beleid, waarbij in ruil voor medewerking aan terugkeer capaciteitsopbouw op migratieterrein wordt aangeboden (bv. grensbewaking, training douane, opsporing & vervolging mensensmokkel/handel, beleid voor arbeidsmigratie en diaspora).
79	Terugkeervergoedingen minimaliseren	Pushfactoren	EU-breed terugkeervergoedingen minimaliseren (cf. NL beleid), in met like minded, snellere procedures (EU-breed), betere terugkeerafspraken
80	Vergemakkelijken instellen inbewaringstelling	Pushfactoren	Bijvoorbeeld door andere partijen dan de KMar (bijvoorbeeld door BOA's, AVIM, politie).
81	Inbewaringstelling	Pushfactoren	
82	Elektronische toezichtsmaatregel	Pushfactoren	Een enkelband is een vorm van elektronisch toezicht waarbij de overheid toezicht houdt op een persoon. In Nederland komt elektronisch toezicht alleen voor in het strafrecht, waarbij het een maatregel voor de reclassering is. Bij het niet nakomen van de voorwaarden, wordt de resterende gevangenisstraf opgelegd. In het vreemdelingenrecht komt elektronisch toezicht niet voor.
83	Verhoging strafmaat mensensmokkel	Pushfactoren	



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
84	Differentiatie asielstroom	Pushfactoren	De asielprocedure is ingericht op specifieke doelgroepen door middel van het sporenbeleid zo efficiënt mogelijk door de procedure te loodsen. Voordat het sporenbeleid werd ingevoerd behandelde de IND alle asielaanvragen (met uitzondering van 'Dublin-procedures') op dezelfde manier. Deze gelijkvormige aanpak deed geen recht aan de verschillen tussen aanvragers en leidt tot een suboptimale besteding van capaciteit en geld. Alle asielzoekers die niet in spoor 1 (Dublin) of spoor 2 (asielzoekers uit veilige landen van herkomst) kunnen worden afgedaan, worden behandeld in spoor 4 (algemene en verlengde asielprocedure) waarin ook de meer kansrijke aanvragen worden behandeld. Naast de versoering die reeds is doorgevoerd (eind 2019) kan in de asielprocedure verder gedifferentieerd worden.
85	Beïnvloeding vluchtelingenbewegingen	Pushfactoren	Uit de context- en probleemanalyse blijkt dat humanitaire crisis in herkomst- en transitlanden een grote duwfactor is voor mensen om in beweging te komen. Het is niet de verwachting dat de problematiek rondom de Europese buitengrenzen op korte termijn zal verminderen. Daarom is de blijvende ontheemden- en vluchtelingenproblematiek rondom de Europese buitengrenzen het uitgangspunt van deze variant. In deze variant worden maatregelen voorgesteld om zo dicht mogelijk bij de bron in te zetten op hulp aan vluchtelingen, intern ontheemden en gastgemeenschappen. Daarnaast worden maatregelen voorgesteld om opvanglanden te ontlasten en vluchtelingen alternatieve manieren voor (tijdelijk) verblijf in Nederland te bieden. Deze maatregelen hebben effect op vluchtelingenbewegingen, zij het bewust daarop gericht of meer indirect.
86	Intensivering flexibel budget in specifieke landen: opvang in de regio	Pushfactoren	-
87	Intensiveren flexibel crisisbudget: humanitaire hulp	Pushfactoren	-
88	Verhogen hervestigingsquota	Pushfactoren	-
89	Budget voor complementary pathways	Pushfactoren	-



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
90	Ondersteuning vrijwillige terugkeer gestrande migranten	Pushfactoren	-
91	Visummaatregelen/ ATV-verplichting	Pushfactoren	Bepaalde nationaliteiten (transit)visumplichtig maken om zo instroom te beperken
92	Joint border management upstream	Pushfactoren	LIB, EGY, TUR, NIG, NIA, ALG, Balkan. Ondersteunen van landen + eventueel mogelijkheden tot ingrijpen. Kan in EU verband of bilateraal
93	Balkan als veilig derde land/regio	Pushfactoren	Investeren in opvang en asielprocedure in Balkan-regio. Of stap verder: Balkan assisteren bij external processing naar ander derde land
94	Relatie TUR	Pushfactoren	Investeren relatie TUR, met het oog op naleven EU-TUR deal door TUR in GRI (NL meer bieden?)
95	Deals met andere derde landen	Pushfactoren	Deals met andere derde landen, bijv MAR
96	Ondersteuning AU-leden	Pushfactoren	AU -leden verzoeken tot logistieke/materiele ondersteuning grensbeheer/asielopvang andere AU-landen
97	Legale routes	Overig	Irreguliere migratie tegengaan door legale routes tegenover illegale routes te zetten. Bijv. Digital nomads projecten
98	Pushbacks legaliseren	Pushfactoren	CIE verzoeken om wettelijk kader van huidige botsende regelgeving
99	NL materiaal Frontex	Pushfactoren	Zichtbare inzet NL materiaal voor Frontex aan de buitengrenzen (evt i.c.m. werkbezoek SJenV)
100	Inzet van civiele schepen	Pushfactoren	Inzet van civiele schepen ('Panamese rederij') tbv SAR, ontschepping aan Afrikaanse zijde



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
101	Lobby richting CIE	Pullfactoren	Lobby richting CIE voor inzet 78.3 voor enkele LS om af te wijken van opvangregels, disciplinaire maatregelen
102	Verbreden solidariteitsverklaring	Overig	Verbreden solidariteitsverklaring zodat NL ontvanger wordt
103	Opvang op zee	Pushfactoren	Opvang op zee bepleiten als oplossing in <i>hele EU</i>
104	Vestigingsrecht statushouders	Pullfactoren	Verkorten naar 1 jaar dan wel verlengen
105	Inzetten op gezamenlijk EU landenbeleid	Landenbeleid	
106	Binnengrenscontroles	Pushfactoren	Binnengrenscontroles (100%) op aantal plekken van NL grens, niet overal
107	Opvang met wachtlijst	Pullfactoren	Opvang met wachtlijst voor Dublinclaimanten en Statushouders zoals in BEL
108	Tijdelijk ontvangst Dublin transfers	Overig	NL zet tijdelijk ontvangst Dublin transfers op
109	Opvang in Duitsland	Pullfactoren	Opvang in DUI – NL blijft verantwoordelijk voor procedure
110	Aankondiging EU rechten niet naleven	Pullfactoren	In gesprek met CIE aankondigen: wij zullen komende tijd helaas EU recht op vlak XYZ niet kunnen naleven
111	Vrijwillige terugkeer	Overig	IOM in gesprek met personen in Ter Apel over vrijwillige terugkeer



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
112	Samos op Schiermonnikoog	Pushfactoren	Hotspot centrum op plek waar beweging bij te houden is. Evt voor veilige landers
113	Totstandkoming landenbeleid aanpassen	Landenbeleid	Streven naar Europees gemiddelde (of lager)
114	Betere datasystemen	Pushfactoren	Zorgen voor betere datasystemen om migratie te voorspellen, big data gebruiken, simulaties, intel etc. Daarnaast beter zich op huidige stroom. Naar instroom-minded keten. IND dient te vragen naar reisroute en deze te registreren. Gesprek met APM over wensen.
115	IBS maximaliseren	Overig	Het maximaliseren van de tijd
116	Kabinetsbreed commitment op terugkeer	Pullfactoren	
117	Meer gebruik maken van biometrische gegevens, verlengen verjaringstermijn	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
118	Meer mogelijkheden voor interne vreemdelingencontrole en handhaving	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
119	Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en middelen voor terugkeer	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
120	Asielwetgeving naar EU-minimumniveau	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
121	Registratie van EER-burgers	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
122	Beperking van hervestiging	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
123	Asielzoekers uit veilige landen	Overig	Uit Zweeds Tidö-akkoord
124	Uitzetten van vreemdelingen wegens wangedrag	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
125	Verantwoordelijkheid van de asielzoeker voor opvangkosten	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
126	Intrekken van verblijfsvergunning	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
127	Scherpere voorwaarden voor gezinshereniging	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
128	Aantrekkingskracht verminderen door beperkte bijstand voor niet-burgers	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
129	Voorwaardelijke OS en diplomatieke maatregelen voor meer terugkeer	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
130	Verspreidingswet	Overig	Uit Zweeds Tidö-akkoord
131	Meer mogelijkheden tot uitzetting bij misdaad	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
132	Herziening stimulatie vrijwillige terugkeer	Overig	Uit Zweeds Tidö-akkoord
133	Scherpere voorwaarden voor arbeidsmigratie	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
134	Scherpere eisen voor naturalisatie	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
135	Hardere straffen voor dwanghuwelijk en polygamie	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
136	Beperken van onderhoudssteun uitgeprocedeerden	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
137	Eventueel verbod tegen buitenlandse financiering van (geloofs)organisaties met koppeling aan islamisme en extremisme	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
138	Aanpakken misbruik studievissum	Pullfactoren	Uit Zweeds Tidö-akkoord
139	Een volkstelling	Overig	Uit Zweeds Tidö-akkoord
140	Inrichten Mini Schengen	Pushfactoren	Hierin wordt uitgegaan van een alleen herinvoering van de grenscontroles aan de binnengrenzen van de landen die tot de kopgroep behoren. Dat theoretische scenario houdt in dat Nederland niet zelf grenscontroles her-invoert: België en Duitsland zouden immers onderdeel uitmaken van de kopgroep. De juridische opmerkingen over de herinvoering zijn wel mutatis mutandis van toepassing op de situatie dat Nederland alleen aan zijn binnengrenzen de grenscontroles weer invoert.
141	Samenwerken met gelijkgestemde landen (coalition of the willing)	Pushfactoren	Wanneer Europese besluitvorming niet haalbaar is, maar Nederland bepaalde maatregelen wel wenselijk vindt om irreguliere migratie te beïnvloeden of secundaire migratie tegen te gaan, kan Nederland zich aansluiten bij samenwerkingen in kleiner verband of daartoe het initiatief nemen.
142	Frequent politiek en hoog ambtelijk contact met prioriteitslanden.	Pushfactoren	Om dit contact te faciliteren en voor te bereiden is extra capaciteit op de posten nodig. In de voor migratie relevante regio's (v.n. Centraal Azië, het Midden Oosten, Noord en Sub-Sahara Afrika) is reeds een intensivering gedaan t.a.v. migratie. Op een aantal posten kan worden gekozen deze toe te voegen, afhankelijk van de gekozen prioriteitslanden.



Nr.	Maatregel	Thema	Omschrijving
143	Verschuiving crisisbudget naar opvang in de regio	Pushfactoren	-
144	Mogelijkheden voor legale migratie	Overig	Binnen een brede relatie kan de Nederlandse overheid een meer sturende en faciliterende rol spelen door legale arbeids- en studiemigratie mogelijkheden uit 'migratie relevante landen' in beeld te brengen en te koppelen aan de vraag en mogelijkheden in Nederland. Dit zou expliciet onderdeel moeten uitmaken van een kabinetsvisie op migratie. Dit versterkt grip op migratie en beïnvloedt irreguliere migratie.
145	Relaties o.b.v. conditionaliteit ten aanzien van gedwongen terugkeer	Pullfactoren	Deze maatregel neemt effectieve terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers als uitgangspunt in de relatie met derde landen. Nederlandse activiteiten t.a.v. derde landen worden conditioneel aan medewerking op terugkeer volgens het principe more for more en less for less. Nederland kan kiezen voor een integrale en pragmatische aanpak t.a.v. deze landen waarin verschillende beleidsterreinen kunnen worden ingezet om terugkeer te bewerkstelligen.
146	Europese transithuizen	Pushfactoren	Europese transithuizen in land van herkomst. Terugkeer verloopt soepeler als de vreemdeling verblijft in een transithuis om te werken aan reïntegratie.
147	Centraal EU register terugkeerbesluit	Pullfactoren	Een centraal EU register voor migranten die een Terugkeerbesluit hebben ontvangen, waarin ook de effectuering van de uitzetting wordt geregistreerd. Daarmee moet ook de vraag op tafel komen welk land verantwoordelijk wordt voor de verwijdering (zie ook EU Actieplan Terugkeer)
148	Safe haven derde landen	Pushfactoren	Opzetten safe haven in derde landen (o.a. n-Afrika). Daar wordt asielprocedure doorlopen. Migranten die in EU asiel aanvragen, worden teruggestuurd naar safe havens waar zij de procedure doorlopen. Indien migrant daadwerkelijk vluchteling is, dan hervestiging
149	Europese Safe-countries of origin lijst/'veilige landen lijst'	Overig	Het hanteren van een lijst voor Safe-Countries zodat hierin geen verschillen ontstaan tussen de lidstaten.
150	Permanente verdeling EU	Overig	Permanente verdeling van alle asielaanvragen die worden ingediend in de EU volgens een bindende bijdrage per Lidstaat, bepaald door een geschikte verdeelsleutel, rekening houdend met de absorptiecapaciteit van een land. Daarbij rekening houden met de voorkeur, eigenschappen, achtergrond en kwalificaties van de persoon. Ook hier aanpak illegaal verblijf na doorreis naar een ander EU land
151	Incidentele herverdeling	Overig	Incidentele herverdeling van vluchtelingen over de EU via verdeelsleutel