

Inleiding

De beelden van en berichten over de nijpende en ernstige problematiek in de Nederlandse asielopvang laten zien dat er nog steeds sprake is van een onhoudbare situatie voor zowel personen die asiel willen aanvragen, als voor de medewerkers in de keten. Dit was voor het kabinet de reden om op 17 juni jl. de nationale crisisstructuur te activeren. Er is sindsdien (maar ook al ver daarvoor) veel werk verzet door alle betrokken partijen. Dat heeft er echter niet toe kunnen leiden dat de relatieve rust op dit dossier is teruggekeerd. Er is nog steeds dringend behoefte aan maatregelen die voor een lagere tijd de opvangketen kunnen ontlasten en breder verlichting brengen in de migratieketen. Dit in aanvulling op de reeds lopende en ingezette maatregelen en initiatieven.

In dit document wordt de asielketen (volgordelijk) doorlopen om op de verschillende onderdelen daarvan te bezien of er handelingsperspectieven zijn die bijdragen aan verlichting van de problematiek. Voor de hand liggende, eenvoudige of pijnloze maatregelen mogen daarbij niet worden verwacht. In de achterliggende jaren zijn die, waar mogelijk, al geïnventariseerd en opgepakt. De handelingsperspectieven in dit stuk zullen dan ook beperkt zijn in aantal en betekenis. Daarnaast zullen de handelingsperspectieven eigen nadelen kennen; maatschappelijk, financieel, inhoudelijk, etc. Tegelijk lijkt het inmiddels geen optie om geen aanvullende maatregelen te treffen. Een keuze voor maatregelen uit dit document zal bij voorbaat kunnen rekenen op kritiek. Tegelijk kan de noodzaak om tot keuzes te komen gezien worden als een kans om lastige knopen door te hakken.

De EU-inzet bevat zinvolle perspectieven, maar het is de vraag of daar binnen redelijke termijn voldoende resultaat van kan worden verwacht.

De aanhoudende problematiek roept inmiddels de vraag op of het asielsysteem zoals dat nu is ingericht op de langere termijn in al zijn facetten nog houdbaar is. Naast de focus op onderstaand overzicht in de zoektocht naar handelingsperspectief op kortere en middellange termijn, is het daarom zinvol om in een apart traject meer fundamenteel tot heroverweging van (of beter een heroriëntatie op) het migratiebeleid en het migratiestelsel te komen.

Legenda bij de beschreven handelingsperspectieven:

Verwacht effect  = beperkt
Verwacht effect  = middel
Verwacht effect  = hoog

Juridische houdbaarheid  = Erg risicovol
Juridische houdbaarheid  = Waarschijnlijk houdbaar
Juridische houdbaarheid  = Vrijwel zeker houdbaar

Herinvoering grenscontroles / intensiveren MTV

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Herinvoering van grenscontroles binnen de Schengenzone is mogelijk op grond van ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid (Schengengrenscodes). De inschatting of er sprake is van zo'n bedreiging die ertoe leidt dat als laatste redmiddel binnengrenscontroles worden ingevoerd, wordt door een lidstaat zelf gemaakt. Hiervoor is geen toestemming van de Europese Commissie nodig.

Uiterst relevant is de notie dat het invoeren van de binnengrenscontroles niet maakt dat het daarmee "buitengrenzen" worden. Er kan geen toegangsweigering worden opgelegd. Indien de vreemdeling kenbaar maakt een asielverzoek te willen indienen, moet dit verzoek worden opgepakt. Daar verandert een grenscontrole niets aan. Aan de hand van de EU-Dublincriteria dient dan te worden vastgesteld of Nederland het asielverzoek inhoudelijk moet behandelen of dat de vreemdeling kan worden overgedragen aan een andere lidstaat (waarbij doorreisland geen criterium is om terug te sturen naar betreffende lidstaat). Die vaststelling geschiedt in een versneld spoor (spoor 1) van de asielprocedure. De asielzoeker heeft gedurende de procedure recht op opvang.

Het verwacht effect van (meer) grenscontroles op het aantal asielverzoeken of op de asielopvang is daarom zeer beperkt. Van grenscontroles kan wel een onbekend effect uitgaan richting mensensmokkelaars, waarbij niet te zeggen is of dat vervolgens ook een daling van het aantal asielzoekers betekent.

De herinvoering van grenscontroles zal veel extra capaciteit en middelen van de KMar vragen en hinderlijke effecten hebben voor de werking van de interne markt.

Alternatieve maatregel voor herinvoering van de binnengrenscontroles is dat de MTV controles geïntensiveerd kunnen worden. Ook hier geldt dat dit extra capaciteit dan wel herprioritering van de taken van de KMar vergt. Daarnaast geldt ook hier dat een asielverzoek in behandeling genomen moet worden als een vreemdeling dit kenbaar heeft gemaakt.

Visummaatregelen

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Voor enkele nationaliteiten geldt dat een (voldoende significant) deel van de instroom Nederland bereikt op basis van door Nederland afgegeven visa dan wel omdat deze nationaliteiten transitvisumvrij in Nederland (op Schiphol) kunnen overstappen (transiteren) en dan in transit asiel aanvragen. Hiervoor is al aandacht, bijvoorbeeld bij afgifte van visa of bij de bepaling of een transitvisumplicht voor nationaliteiten moet worden ingevoerd. Er kan een (beperkte) instroombeperking uitgaan van het nog strikter toepassen van deze mogelijkheden. In het bijzonder zou een transitvisumplicht overwogen kunnen worden voor reizigers met de Turkse nationaliteit, aangezien Turkije een relevant herkomstland is binnen de huidige asielinstroom met een hoog inwilligingspercentage. Het gaat naar verwachting om enkele tientallen per maand. Het kan mogelijk gevolgen hebben voor de betrekkingen tussen Nederland en Turkije. Het besluit om een transitvisumplicht in te voeren ligt bij de Minister van Buitenlandse Zaken. (Frankrijk heeft op 3 juli jl een transitvisumplicht voor Turken ingevoerd en Spanje deed dit op 4 augustus.)

Landgebonden asielbeleid

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Binnen de asielinstroom geldt voor de landen Syrië, Jemen en Turkije een zeer hoog inwilligingspercentage. Daarnaast staan deze 3 landen al langere tijd in de top 3 van de instroom.

Ten aanzien van Syrië en Jemen geldt nu dat vanwege de algehele situatie in die landen een ieder zich kwalificeert voor asielbescherming. Dit beleid is gebaseerd op de feitelijke beschrijving van de situatie in die landen uit eerdere ambtsberichten.

Ten aanzien van Turkije geldt een wat meer individuele beoordeling, maar in de praktijk komt dit evenzeer neer op een zeer hoog inwilligingspercentage.

Voor Syrië en Jemen zijn recent nieuwe ambtsberichten gepubliceerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op grond daarvan moet worden beoordeeld of het landgebonden asielbeleid van beide landen aanpassing behoeft.

Voor het beleid inzake Jemen kan het redelijk recente afgesloten bestand aanleiding vormen om een besluit- en vertrekmoratorium in te stellen. Dat betekent dat de beslistermijn in Jemenitische zaken wordt verlengd en beslissingen niet hoeven te worden genomen. Dat biedt vervolgens ruimte om de ontwikkelingen in Jemen af te wachten. Het is mogelijk dat van het (voorlopig) niet inwilligen een instroom-beperkend effect uitgaat. Dat is echter niet goed te voorspellen. Wel zal een moratorium betekenen dat de betreffende aanvragers voor de duur ervan in de opvang zullen verblijven en daar dan geen verlichting van de opvangdruk zal ontstaan. Daar staat tegenover dat de IND de energie kan richten op beslissingen op andere aanvragen. Omdat zaken in de regel aangehouden worden en er geen inwilligende besluiten worden genomen tijdens een moratorium, zal het aantal nareisaanvragen afnemen. Daarbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat de voorraden bij de IND door een moratorium verder zullen oplopen. Na afloop van het moratorium zullen deze zaken weer openvallen en beslist moeten worden. Dit zorgt mogelijk voor een piekbelasting bij de IND. Om die piekbelasting niet verder op te laten lopen dient er bij een moratorium rekening mee te worden gehouden dat de afloop van de duur van het moratorium niet samenvalt met de afloop van de tijdelijke bescherming die derdelanders uit Oekraïne nu genieten.

Voor Syrië lijkt de beschrijving van de situatie in het land wat gunstiger dan voorheen. Daar staat tegenover dat de beschrijving van risico's bij terugkeer nog altijd zorgelijk is. Thans wordt gewogen wat de betekenis van het nieuwe ambtsbericht moet zijn.

Een beleidsaanpassing die tot gevolg heeft dat niet langer sprake is van categorale vergunningverlening, zou een gunstig effect op de instroom kunnen hebben. Daar staat tegenover dat dit naar verwachting zal leiden tot complexere afhandeling bij de IND en verdere druk op de productie alsmede meer (hoger) beroepen na afwijzing. Of een dusdanige beleidsaanpassing door het ambtsbericht kan worden gedragen is nog niet goed te zeggen en zal in de komende weken bepaald worden. Bij twijfel kan ook de instelling van een besluit- en vertrekmoratorium een optie zijn.

Een nieuw ambtsbericht Turkije is voorzien in december van dit jaar.

Het is lastig om het instroomeffect van een stringenter landenbeleid te voorspellen. Veel factoren spelen daarbij een rol, waaronder het beleid van andere EU-landen dat ook fluctueert. De verwachting is dat een significant effect kan uitgaan van een significante beleidsaanpassing. Dat effect zal naar verwachting niet onmiddellijk optreden, maar toenemen in de weken/maanden na de aanpassing.

Versnelling complexe zaken IND

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Een van de aspecten die een rol speelt bij de opvangcrisis betreft de voorraad asielaanvragen bij de IND. Asielopvang is immers primair voor personen in de asielprocedure, dus meer personen in procedure is meer personen in de opvang. Een aspect dat bijdraagt aan de voorraadvorming bij de IND is het steeds complexer worden van een deel van het werk van de IND. Dit speelt in het bijzonder bij de beoordeling van lhbti- en bekeringszaken. De IND geeft daarbij aan tegen de grenzen aan te lopen van wat mogelijk is in de toetsing en motivering van deze besluiten.

Om hier enige verlichting in te kunnen bieden, zou de IND in zaken waarin een lhbti- of bekeringsmotief is aangevoerd én waarin de rechtbank of de IND in beroep geconstateerd heeft

dat ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling – ondanks dat deze al zeer uitgebreid is – een motiveringsgebrek is, het voordeel van de twijfel bieden ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling, tenzij evident is dat er sprake is van een contra-indicatie. Dat betekent concreet dat in die zaken in die fase van het proces geen nader onderzoek naar de geloofwaardigheid zal plaatsvinden in de vorm van een aanvullend gehoor en de verwachting is dat dit in de meeste gevallen tot een snelle inwilliging zal leiden. Door deze zaken daarnaast projectmatig af te doen, kan capaciteit worden vrijgespeeld die ingezet kan worden op overige zaken.

Deze maatregel zal een gunstig effect hebben op de doorlooptijden bij de IND en op die manier indirect bijdragen aan het verlichten van de opvangdruk.

Versnelling Syrische, Jemenitische en Turkse vreemdelingen

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Een ander optie (zeker wanneer een restrictiever beleid zoals hiervoor beschreven niet haalbaar zou zijn) is om asielaanvragen van Syrische, Jemenitische en Turkse vreemdelingen juist vereenvoudigd, maar gecontroleerd af te doen. Het vereenvoudigd afdoen van de reeds ingediende kansrijke zaken (circa 8.000 zaken) houdt in dat na een snelle screening op openbare orde en 1F/NV wordt bepaald of een zaak zonder nader gehoor ingewilligd kan worden. Door deze zaken op die manier af te doen wordt capaciteit bij de IND vrijgespeeld die ingezet kan worden op de niet-kansrijke zaken. Daarnaast klappen niet-statushouders daardoor om naar statushouders waardoor zij uit de opvang kunnen stromen. Inwilligen van deze aanvragen zorgt echter ook voor meer instroom via nareis. Dit kan voorkomen worden door de aanvragen gecontroleerd af te doen. Daarbij houdt de IND zich aan een vooraf vastgesteld aantal inwilligen per maand ten aanzien van deze zaken, zodat de opvang niet onnodig verder wordt belast.

Het effect van deze maatregel is complex te duiden. Afdoening door de IND verkleint het aantal mensen in procedure, dus ook het aantal mensen met recht op asielopvang. Zij stromen echter langzaam uit vanwege de flessenhals bij huisvesting. Tegelijk volgt er vaak nareis, hetgeen weer kan leiden tot een verhoging van de druk. Ook zou versnelde afdoening en vergunningverlening van Nederland een aantrekkelijke(r) bestemming kunnen maken, en zo mogelijk de instroom verhogen.

Verlengen wettelijke beslistermijn asiel

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Er geldt een wettelijke beslistermijn van 6 maanden voor eerste asielaanvragen. Door oplopende voorraden bij de IND wordt een steeds groter deel van de aanvragen buiten de wettelijke termijn beslist. Er kan mogelijk worden beargumenteerd dat er op dit moment redenen zijn om de wettelijke termijn categoriaal te verlengen met 9 maanden. In het licht van een verwachte uitspraak van de Afdeling die maakt dat tijdelijke uitsluiting van asielzaken van de wet dwangsom niet meer houdbaar is, leidt deze maatregel tot minder (rechterlijke) procedures bij de IND rondom niet-tijdig beslissen en dwangsommen. De IND kan hierdoor de beperkte capaciteit inzetten op behandeling van asielaanvragen waardoor flow in proces wordt behouden.

Op korte termijn gaat van deze maatregel geen grote verlichting uit van de opvangdruk. Wel zal het risico op dwangsommen beperkt worden. Op termijn helpt deze maatregel om beter te sturen en fluctuaties beter op te vangen.

Inhoudelijk behandelen Dublinzaken waarbij geen zicht op overdracht is, ofwel door negatieve RvS uitspraak of door feitelijke onmogelijkheid.

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Voor een aantal lidstaten (PM) geldt dat Dublinoverdrachten nu niet mogelijk zijn vanwege een negatieve RvS uitspraak. In afwachting van herstel van het motiveringsgebrek worden deze zaken door de IND aangehouden. Daarnaast speelt dat er een aantal landen rondom Oekraïne een stop

op Dublinoverdrachten hebben afgekondigd, die maakt dat feitelijke Dublinoverdracht onmogelijk is. Voor beiden situaties geldt dat Dublinclaimanten nu in de opvang verblijven in afwachting tot het moment dat een overdracht wel weer mogelijk is, waarbij veelal geen zicht is op of dat moment komt en zo ja, wanneer. Gekozen kan worden om deze zaken, anders dan nu het geval is, inhoudelijk te behandelen. Inhoudelijke behandeling biedt mogelijk eerder perspectief op uitstroom uit de opvang.

In de zaken waarin dit kan worden toegepast, ontstaat een bekorting van de behandelduur en daarmee de opvangduur. Het aantal zaken waarin dit speelt is mede afhankelijk van de ontwikkeling in andere EU landen en ontwikkelingen in de jurisprudentie, maar het zal mogelijk om enkele honderden zaken gaan.

Nareis

Nederland kent op dit moment een relatief hoge instroom van personen die zich willen voegen bij gezinsleden die een asielstatus hebben gekregen. Nederland is met betrekking tot het gezinsherenigingsbeleid voor asielstatushouders gehouden aan de bindende bepalingen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Mvv-nareis pas afgeven na huisvesting referent

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Op dit moment kan de nareiziger naar Nederland afreizen terwijl de referent nog wordt opgevangen bij het COA. Dat betekent op dit moment dat gezinsleden die Nederland inreizen dienen te worden opgevangen door het COA.

Als nareizigers pas naar Nederland reizen op het moment dat de referent een woning heeft hoeven zij niet langer bij het COA opgevangen te worden. Dit zou de druk op de opvangcapaciteit verkleinen. Er zit juridisch spanning tussen de EU-gezinsherenigingsrichtlijn en het besluit tot uitstellen van het moment waarop de mvv wordt afgegeven. Echter, op dit moment lijkt het evenmin verantwoord om nareizende gezinsleden over te laten komen in de wetenschap dat opvang niet kan worden gegarandeerd. Om de dwangsomproblematiek bij de IND niet te vergroten zou bovenstaande kunnen plaatsvinden door de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) pas aan nareizigers af te geven op het moment dat de referent een woning toegewezen heeft gekregen. De IND zal wel op de nareisaanvraag beslissen, echter de daadwerkelijke afgifte van de mvv door Buitenlandse Zaken zal pas op een later moment – nadat de referent een geschikte woning heeft toegewezen gekregen – plaatsvinden.

Naast de juridische kwetsbaarheid is ook de uitvoering van deze maatregel complex. Er zal vrij precies op de huisvesting gestuurd moeten worden in elke casus om zeker te stellen dat er voortgang is zodat de hoofdpersoon niet te lang wacht op de hereniging. Hierin zit een afhankelijkheid van de gemeente.

Hier staat tegenover dat het potentiële effect op de huidige opvangdruk hoog is.

Verlengen beslistermijn nareiszaken

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

De IND heeft een grote voorraad nareiszaken. Voor nareiszaken geldt een relatief korte beslistermijn in eerste aanleg (maximaal 6 maanden). Gezien het grote aantal aanvragen, betekent dit dat de IND zou moeten versnellen om de voorraad niet nog verder te laten oplopen en zoveel mogelijk binnen de wettelijke termijn te blijven en verdere dwangsommen te voorkomen. Die versnelling is echter ongewenst omdat het op korte termijn juist bijdraagt aan de opvangproblematiek. Dit is een lastig spanningsveld. Om voor de toekomst hierbij meer manoeuvreerruimte te creëren, kan overwogen worden de wettelijke beslistermijn in nareiszaken te verruimen naar 9 maanden. Dit betreft de (maximum) termijn van de EU-gezinsherenigingsrichtlijn.

Op korte termijn gaat van deze maatregel geen grote verlichting uit de opvangdruk. Op termijn helpt deze maatregel om beter te sturen en fluctuaties beter op te vangen.

Versnelling beroep en hoger beroep stoppen

Verwacht effect	■	Juridische houdbaarheid	■
-----------------	---	-------------------------	---

Een groot deel van de asielzoekers van wie het asielverzoek door de IND wordt afgewezen gaat in beroep en een redelijk groot deel gaat vervolgens in hoger beroep. De doorlooptijden bij de rechtspraak variëren sterk. De behandelduur van kansarme zaken (spoor 1 en 2) bij de rechtbanken is beperkt, maar meestal langer dan de voorgeschreven 4 weken. De behandelduur van andere zaken (spoor 4) is lang, vaak zelfs langer dan de wettelijke termijn van 23 weken.

Hierover lopen al langer gesprekken met de rechtspraak. Daarop zou nog sterker kunnen worden ingezet (rekening houdend met de onafhankelijke positie van de rechtspraak). Zoals op veel plekken is ook bij de rechtspraak personele capaciteit en krapte op de arbeidsmarkt een relevante factor. Een gesprek over versnelling zal ook snel een gesprek over financiën zijn.

Tijdelijk stoppen of verminderen hervestiging

Verwacht effect	■	Juridische houdbaarheid	■
-----------------	---	-------------------------	---

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de hervestiging van 500 personen per jaar (via de UNHCR) en hervestiging uit Turkije als onderdeel van de EU-Turkije afspraken. Dit laatste betreft zo'n 1500 personen per jaar.

Overwogen zou kunnen worden dit tijdelijk op te schorten of te verminderen. Dat zou niet op zeer korte termijn soelaas bieden, aangezien personen reeds in het buitenland zijn geselecteerd en gehoord hebben dat zij kunnen overkomen. Het lijkt geen redelijke optie die personen niet over te laten komen. Opschorten zou dus gelden voor nieuwe selecties en pas over enkele maanden effect hebben. Daarmee is het nog steeds te overwegen. In het bijzonder bij de EU-Turkije afspraken zou gesteld kunnen worden dat een verlaging van het aantal ook om andere redenen passend is. Een voorstel voor verlaging van het aantal voor 2023 wordt separaat opgesteld. Overwogen kan worden om hierin nog verder te gaan, ook voor het nationale quotum.

Opvang

Dwingend juridisch instrumentarium asielopvang

Verwacht effect	■	Juridische houdbaarheid	■
-----------------	---	-------------------------	---

Om op de langere termijn tot een stabiel, wendbaar en duurzaam stelsel van asielopvang te komen, wordt gewerkt aan een wettelijke taak voor gemeenten, medeoverheden om asielopvang mogelijk te maken. Deze wettelijke taak faciliteert de implementatie van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen en zorgt er zo voor dat ook gemeenten die dat nu niet doen hun bijdrage leveren aan een humane en duurzame opvang van asielzoekers. Bij de start van het reces is een verkenning hiertoe aan de Kamer gestuurd. Thans wordt deze verkenning verder uitgewerkt zodat deze kan worden omgezet naar een wetsvoorstel.

Wanneer dit wetsvoorstel gereed is en in consultatie gaat, zou kunnen worden overwogen om te trachten om samen met gemeenten en provincies al vooruitlopend daarop te starten langs de lijnen van dit nieuwe stelsel. Weliswaar is er dan nog geen juridische basis en kunnen gemeenten niet worden gedwongen asielopvang mogelijk te maken, maar er kan al wel ervaring worden opgedaan en eventueel kunnen aanvullende noodzakelijke dwingende stappen in kaart worden gebracht.

Op dit moment wordt bij de uitwerking van de wettelijke taak nog uitgegaan van opvang door het COA in alle gevallen. Gemeenten moeten die opvang mogelijk maken, maar COA is verantwoordelijk uitvoerder. Er zijn gemeenten die soms lijken te zeggen 'Laat mij die opvang dan ook maar helemaal regelen'. Nog los van de vraag of die stelling altijd gemeend is, zou bekeken kunnen worden of gemeenten die ruimte moeten krijgen (dus het realiseren van de opvang zonder COA).

Variant

Een (grote) stap verder zou zijn om de opvangtaak voor een deel ook echt formeel bij gemeenten neer te leggen. COA zou dan bijvoorbeeld nog wel opvang bieden bij de start van het proces en aan specifieke categorieën (kansarmen, alleenstaande minderjarigen, gezinslocaties) en gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de opvang van de groep niet-kansarmen. Mogelijk helpt dat de realisatie van de gemeentelijk opvang. Vanzelfsprekend zullen gemeenten hiervoor voldoende middelen vragen. Oriënterende gesprekken hierover met VNG en IPO laten aan die zijde weinig enthousiasme hiervoor zien. Het zal wel het verdere ketenproces complexer maken, aangezien IND en DT&V logistieke afspraken moeten gaan maken met al die gemeenten om het proces te laten lopen. Voor grote gemeenten kan dit model werken. Voor kleine gemeenten zou dit ook wel eens lastig kunnen blijken. Daar zou bovengemeentelijke samenwerking een oplossing voor kunnen zijn. Uitwerking van dit model is een andere insteek dan tot nu toe en zal de lopende inzet op het nieuwe wettelijke taak vertragen. Uitwerking en overweging van deze variant past wellicht meer binnen een traject van fundamentele heroriëntatie op het stelsel.

Toepassen bestaand dwingende mogelijkheden Ruimtelijke Ordening

Verwacht effect	Juridische houdbaarheid
-----------------	-------------------------

Vooruitlopend op het nieuwe stelsel is geconstateerd dat er voor specifieke situaties nu al dwingende mogelijkheden bestaan om bijvoorbeeld als Rijk vergunningen af te geven als gemeenten onvoldoende welwillend zijn en er geschikte locaties beschikbaar zijn. Het kan belangrijk zijn reeds de komende periode deze mogelijkheden in te zetten om zo plekken te realiseren, de druk op de ketel te houden en ook gemeenten in aanloop naar het nieuwe stelsel te laten zien dat dwingende instrumenten geen wassen neus zijn. Hierbij past tegelijk wel de waarschuwing dat de dwingende RO mogelijkheden in de praktijk complex en weerbarstig zullen zijn en hiermee nog geen echte ervaring is opgedaan.

Aanpak overlast en separaat en sober opvangen van kansarme aanvragers

Verwacht effect	Juridische houdbaarheid
-----------------	-------------------------

Rem op het draagvlak voor gemeentelijke asielopvang is ook de criminaliteit en overlast van een (beperkt) deel van de asielaanvragers.

Er is al een breed pakket aan maatregelen om de overlast tegen te gaan. Daar wordt scherp op ingezet.

In een recente Kamerbrief is in aanvulling daarop aangekondigd dat gezocht wordt naar een locatie om in te richten als Procesbeschikbaarheidslocatie (PBL) voor kansarme aanvragers. Het WODC-rapport 'Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021', laat zien dat asielzoekers met een asielverzoek met een laag inwilligingspercentage, relatief vaker betrokken zijn bij een incident of een misdrijf. Snelle procedures, het prioriteren van de vertrekprocedures, en een versoberd opvangregime passen bij de behandeling van personen die met een kansarme asielaanvraag een grote druk leggen op de asielketen. Omdat de ervaring met een eerdere pilot overwegend goed was, wordt gezocht naar een locatie om een PBL op te zetten. In die PBL geldt, op basis van huisregels een sober regime en het vereiste dat betrokkenen steeds beschikbaar zijn voor de procedure op locatie. Het gaat hierbij om asielzoekers in de sporen 1 en 2 (Dublin / Veilig land). Doel van de inrichting van een PBL is eveneens de overlast door asielzoekers met een kansarm asielverzoek te verkleinen door het efficiënt en versneld afdoen van deze asielaanvragen, en daarmee te ontmoedigen dat vreemdelingen zonder legitieme beschermingsvraag een asielverzoek indienen. Daarnaast heeft ook de PBL het organiseren van (gecontroleerd) vertrek tot doel, door de afgewezen asielzoekers hiervoor beschikbaar te houden op de locatie. Met één gemeente lopen hierover concrete gesprekken. Naar verwachting zijn op termijn meer locaties nodig. Mogelijk willen de betreffende gemeenten iets extra's terugzien voor deze extra lastige locaties.

Het effect van deze maatregel moet niet onderschat worden, omdat overlast steeds meer een rem lijkt te zijn op het draagvlak bij gemeenten. Het betreft hier een reeds gecommuniceerde inzet.

Opvang onthouden

Op grond van de internationale en Europeesrechtelijke normen bestaat geen enkele juridische ruimte, voor geen enkele categorie, om opvang te onthouden. In een uitspraak van 1 augustus 2022 heeft het Hof van Justitie (onder verwijzing naar de Haqbin Jurisprudentie) herhaald dat er onder alle omstandigheden in een basale vorm van opvang (huisvesting, voedsel, kleding) moet worden voorzien. Op de vraag wat de mogelijkheden zijn als alles is gedaan om opvanglocaties te realiseren, maar Nederland niet in staat is de daadwerkelijke opvang op dat moment te bieden, was de conclusie van de Landsadvocaat dat de regering gehouden is/blijft hierin te voorzien. Opvang kan niet worden onthouden. Ook niet onder de omstandigheid dat 'alles' is gedaan om opvanglocaties te realiseren, maar dat niet is gelukt.

In een recent arrest (30 juni.) heeft het EU-Hof van Justitie herhaald dat EU-lidstaten in de context van een massale toestroom van derdelanders geen nationale regels mogen vaststellen die het voor derdelanders feitelijk onmogelijk maakt om toegang te krijgen tot een asielprocedure. Wanneer deze (belangrijke) juridische conclusie ter zijde wordt geschoven, zal deze overigens zelfs niet kortdurend lucht geven. Indien zou worden besloten opvang te onthouden aan (bepaalde) groepen asielzoekers (bijvoorbeeld Dublinclaimanten) is het naar inschatting eerder een kwestie van uren dan dagen voordat de vovo-rechter ingrijpt en er gewoon opvang zal moeten worden geboden. Voor het niet in behandeling nemen van een asielverzoek is dat niet anders.

Artikel 18, lid 9, van de Opvangrichtlijn biedt wel de mogelijkheid om onder voorwaarden in "naar behoren gemotiveerde gevallen" bij wijze van uitzondering af te wijken van de regels inzake materiële opvangvoorzieningen "voor een zo kort mogelijke redelijke termijn". Het gaat hier over de opvangmodaliteiten; de lidstaten blijven verplicht de minimale voorzieningen te bieden.

Deze juridische (en daarmee ook feitelijke) werkelijkheid staat in een situatie van een acuut en absoluut tekort aan opvangplekken diametraal tegenover de uitvoerings- en maatschappelijke werkelijkheid. Als er meer personen voor de poort staan dan er bedden zijn, zal het toch nodig kunnen zijn (kortdurend) een keuze te maken.

Wanneer de eerdere (belangrijke) juridische conclusie ter zijde wordt geschoven en enkel de vraag wordt gesteld hoe eventueel keuzes gemaakt kunnen worden als het aantal opvangplekken feitelijk kleiner is dan de doelgroep, zijn onder meer de aspecten in het navolgende kader van belang:

Minderjarigen (met of zonder ouders):

Het zal maatschappelijk niet of nauwelijks aanvaardbaar zijn dat minderjarigen zonder opvang blijven. Daarom lijkt het aangewezen hen in elk scenario op te vangen. Het scheiden van kinderen en ouders lijkt eveneens geen aanvaardbare optie, waarmee een gegeven lijkt dat ook de ouders moeten worden opgevangen. In theorie zou bij twee-ouder-gezinnen nog de keuze mogelijk om kind(eren) met één ouder op te vangen en de andere ouder op straat te laten.

Personen die medisch kwetsbaar zijn:

Eveneens zal het maatschappelijk gewenst zijn om medisch kwetsbaren nooit zonder opvang te laten. Hier doet zich echter een dilemma voor. Zeer frequent kan dit niet zonder goed gesprek en medische check vastgesteld worden. Alle personen moeten dus eigenlijk eerst in procedure genomen om dit vast te stellen. En dat is bij gebrek aan opvang nu juist niet meer mogelijk. Conclusie is dat enkel de keuze gemaakt kan worden om zichtbaar medische gevallen opvang te bieden onder de wetenschap dat dat niet dekkend zal zijn.

Personen met een kansarme aanvraag (aan de voorkant van het proces):

Een op het eerste gezicht logische keuze zou kunnen zijn om kansarme asielzoekers als eerst opvang te onthouden, wanneer er nu eenmaal keuzes moeten worden gemaakt. Dat betreft dan primair Dublinclaimanten (spoor 1) en veilige-landers (spoor 2). Een belangrijk nadeel van het niet bieden van opvang aan deze personen, na indiening van een asielverzoek, is dat de IND hen ook niet bij de hand heeft om de procedure te doorlopen. Deze asielverzoeken zullen dus langer gaan duren. Gevolg is dat terugkeer in de meeste gevallen niet geëffectueerd kan worden, omdat door het onthouden van opvang de vreemdeling niet beschikbaar is voor

vertrek. Belangrijker nadeel daarvan is dat bij de Dublinclaimanten zelfs het risico ontstaat dat de claim- of overdrachtstermijn verstrijkt en dan Nederland alsnog verantwoordelijk wordt voor deze personen.

Personen met een kansarme aanvraag (die al opvang hebben):

Meer specifiek zou nog kunnen worden overwogen om op het moment dat het opvang te kort zo groot is dat keuzes moeten worden gemaakt, een zittende groep kansarme aanvragers uit de opvang te zetten, ten faveure van overige nieuwe instroom. Hoewel die keuze maatschappelijk wellicht te verdedigen is, zal deze juridisch dubbel kwetsbaar zijn. Niet alleen geldt hier de algemene kwetsbaarheid die eerder is genoemd. De extra kwetsbaarheid is dat deze mensen al opvang hebben en er dus een ontruimingstitel nodig is om die opvang te beëindigen. Die titel ontbreekt.

Onderscheid mannen - vrouwen

Een ander te maken onderscheid is een onderscheid tussen mannen en vrouwen. Een deel van de samenleving zal bij het maken van de keuze wel of geen opvang bieden, het passend vinden voorrang te geven aan de opvang van vrouwen bij schaarste. Een ander deel van de samenleving zal die keuze niet meer vinden passen bij het huidige tijdgewricht.

Wel eerst I&R?

Als er (noodgedwongen) de keuze wordt gemaakt bepaalde groepen niet langer op te vangen, dan zal moeten worden bepaald of wel eerst het Identificatie en Registratie (I&R) proces plaatsvindt. Dit proces vergt echter wel dat men ergens verblijft en start ook niet vanaf het eerste uur na melding. Feitelijk moet bijna wel eerst een bed worden geboden om I&R voor een ieder waar te maken. Het niet bieden van opvang, betekent dus al snel dat ook het I&R-proces niet (goed) kan plaatsvinden. Dat maakt het ook niet mogelijk goed zicht te krijgen op de personen die niet worden opgevangen.

Uitbreiden logeerregeling

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Het lijkt mogelijk om de zogeheten logeerregeling uit te breiden. Statushouders kunnen momenteel, in afwachting van de toewijzing van een woning, op basis van de zogenoemde logeerregeling opvang krijgen bij particulieren (familie, vrienden of andere gastgezinnen) in plaats van bij het COA. Bezien wordt of deze regeling kan worden uitgebreid naar degenen die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun asielverzoek en in spoor 4 zitten en dus niet bij voorbaat kansarm zijn. Deze regeling is geheel op basis van vrijwilligheid.

Statushouders

Ophoging taakstelling

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

De reeds vastgestelde taakstelling 2022-II van 13.500 is te laag om alle vergunninghouders die langer dan 14 weken in de opvang verblijven te huisvesten. Op dit moment zitten er 15.800 statushouders in de opvang. Het is van belang dat zij uitstromen naar permanente huisvesting om de druk op de opvangplekken te verlichten.

De taakstelling 2022-II zou op basis van de meest actuele inschatting verhoogd moeten worden naar 20.000 om alle vergunningshouders die langer dan 14 weken in de opvang zitten te huisvesten en doorstroom vanuit de asielopvang te bevorderen. Daarnaast was er op 1 juli nog een resterende achterstand op de taakstelling van 1.900 en moeten ook de ca. 900 Afghaanse evacuees nog dit jaar gehuisvest gaan worden. De totale opgave voor 2022-II komt daarmee uit op bijna 23.000 te huisvesten vergunninghouders.

Voorstel vanuit JenV is om de taakstelling 2022-II te per 1 september te verhogen naar 20.000. Alles wat nu niet opgehoogd wordt in 2022-II komt bij de opgave voor 2023-I.

Inzet op flexwoningen en transformatie

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Gezien de verhoogde taakstelling moet worden ingezet op de snelle realisatie van extra woonruimten via flexibele woningbouw en transformatie. Er zijn ruim 12.000 woningen extra nodig om uit de verdringing te komen. Er is al voorzien in (en dekking voor) 2500 extra flex- en transformatiewoningen dit jaar ten opzichte van de ambities uit het programma Woningbouw (5.000) en rekening houdend met de toestroom aan Oekraïense ontheemden. Voorstel is om dit met 2.500 op te hogen tot 10.000 in 2022.

Een deel van de vraag (2.000) schuift daarmee door naar 2023. Dit zal vermoedelijk omhoog moeten worden bijgesteld als JenV de eerste indicatieve berekeningen heeft voor de taakstelling 2023-I (donderdag 4 augustus). Dit kan een al dan niet gedeeltelijke onderbouwing zijn van het naar voren halen van de flexdoelstellingen in deze kabinetsperiode, waarmee de doelstelling voor 2023 15.000 ipv 10.000 woningen wordt.

Deze inzet wordt ondersteund via de te ontwikkelen garanties op flexwoningen.

Om nog in 2022 tempo te kunnen maken wordt daarnaast voorgesteld om voor de tien meest kansrijke locaties ook intensiever bestuurlijke inzet te plegen.

Hoger toewijzingspercentage

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Het realiseren van flexwoningen kost tijd, daarom zijn andere oplossingen nodig tot moment van oplevering. Normaalgesproken wordt gemiddeld 5-10% van de woningen toegewezen aan vergunninghouders. Gemiddeld is een stijging naar 18% (tegenover bijna 10% nu) voor een periode van zes maanden nodig om aan de gehele opgave van 23.000 te huisvesten statushouders in de tweede helft van dit jaar te voldoen.

Gemeenten zullen moeten werken met een tijdelijk hoger toewijzingspercentage aan vergunninghouders in de sociale huursector. Lokaal kan het benodigde percentage sterk verschillen in verband met bestaande achterstanden, de omvang van de sociale huurvoorraad en het aandeel daarvan dat per maand vrijkomt.

Daarnaast kunnen gemeenten kiezen voor een sneller tempo; bijvoorbeeld drie maanden lang circa een derde. Zeker een 'piek' in de eerste maanden kan veel betekenen voor de capaciteitsbehoefte bij COA.

Stimuleren/afdwingen overgang van gekoppelde statushouders na uiterlijk 14 weken

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Statushouders worden -op basis van juridisch niet-bindende- bestuurlijke afspraken uiterlijk 14 weken na vergunningverlening gehuisvest door gemeenten. Deze termijn wordt vaak niet gehaald, bijvoorbeeld omdat er geen sociale huurwoning ter beschikking gesteld kan worden. Tot het moment van huisvesting hebben statushouders een zogeheten recht op opvang. Onderzocht kan worden om de 14-weken termijn -of een andere welgevallige termijn- te formaliseren, waardoor het recht op opvang eindigt en de verantwoordelijkheid voor huisvesting op dat moment direct overgaat naar gemeenten. Indien dit vanwege de regels omtrent de bescherming van de woonrechten van statushouders onmogelijk is, moeten worden onderzocht in hoeverre gemeenten financieel verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de verleende opvang door het COA na vergunningverlening. Op deze manier worden gemeenten gestimuleerd om snel(ler) te huisvesten en gedwongen om alternatieve huisvestingsopties in te zetten, zoals (regionale) tussenvoorzieningen. Interbestuurlijk toezicht vindt dan niet enkel plaats op de realisatie van de totale taakstelling, maar ook op de termijn waarin statushouders worden gehuisvest. Het gaat hierbij dus om een nadere invulling van de wettelijke taak om vergunninghouders te huisvesten. Er bestaan evenwel risico's en beperkingen die bij uitwerking betrokken moeten worden. Het gaat daarbij om uitvoerbaarheid en administratieve lasten en de huidige situatie op de (sociale) woningmarkt. Daarnaast moeten gemeenten hun taak kunnen uitvoeren. Zo moeten dossiers van statushouders (verblijfspas, BSN etc.) zijn geregeld. Hier ligt een directe link met de actualisering en versnelling van de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen.

Ondersteuning van gemeenten bij de huisvesting van grote gezinnen statushouders

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Indachtig de resultaten van de evaluatie van de pilot-regeling 'Financiële impuls huisvesting grote gezinnen vergunninghouders' geven gemeenten aan positief tegenover een verlenging van deze regeling te staan. Ondersteuning middels een relatief klein bedrag kan het verschil maken in de slagvaardigheid van gemeenten bij het huisvesten van grote gezinnen van acht statushouders of meer.

Meer (gedwongen) terugkeer.

Een ander manier om de huidige opvangcrisis te verlichten is inzet op terugkeer. Daarbij is het overigens zo dat uitgeprocedeerde asielzoekers nu al hun (recht op) opvang verliezen en dus uit de opvang gaan. Uitzondering daarop zijn Dublinclaimanten en (gezinnen met) minderjarigen. Meer mogelijkheden voor (gedwongen) terugkeer kan in het bijzonder voor kansarme aanvragers een rem betekenen op de instroom.

Medewerking landen van herkomst.

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Een bepalende factor bij terugkeer is de bereidheid van herkomstlanden om hun eigen onderdanen terug te nemen. Migratiepartnerschappen kunnen in dit kader worden aangewend. Dit wordt bijvoorbeeld getracht met Marokko, waarmee constructief wordt gesproken over migratiesamenwerking in brede zin. Dit heeft al geleid tot afgifte door Marokko van enkele reisdocumenten voor zelfstandig en gedwongen vertrek van hun eigen onderdanen. Gesprekken met als doel de verbeterde samenwerking te bestendigen en schriftelijk vast te leggen zijn in voorbereiding. Verbreding van deze inzet naar andere herkomstlanden is van belang. Het is belangrijk dat in de kabinetsbrede contacten met relevante herkomstlanden terugkeer altijd ter tafel komt. De praktijk leert dat dit voor andere vakdepartementen in de weging van belangen niet steeds zo wordt ingevuld. Daarnaast is het van belang dat in de contacten met herkomstlanden over migratiesamenwerking ook voldoende ruimte aanwezig is om te kijken naar de wensen en noden van het betreffende land. Dit geldt in het bijzonder als het gaat om de mogelijkheid om afspraken te maken in relatie tot (circulaire) arbeidsmigratie.

Als het lukt gedwongen terugkeer vlot te trekken voor landen waarvan asielaanvragers kansarm zijn, dan gaat daarvan voor die groep waarschijnlijk een sterke instroomdaling uit.

Vaker in vreemdelingenbewaring stellen

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Voor het toepassen van vreemdelingenbewaring geldt dat, als gevolg van Europese en nationale jurisprudentie, er steeds strengere (motiverings)eisen worden gesteld waardoor de (juridische) complexiteit toeneemt. Dit laat onverlet dat binnen de huidige juridische kaders het toepassen van vreemdelingenbewaring mogelijk vaker zou kunnen worden toegepast. Bijvoorbeeld waar het gaat om personen die overlast plegen tijdens de asielprocedure en personen met meerdere Dublinhits (asielshoppers). Deels worden die mogelijkheden nog verder verkend in een aantal pilots. Een van de redenen dat bewaring tijdens de asielprocedure minder wordt toegepast is vaak de beperkte capaciteit van ketenpartners om de bewaringsmaatregel op te leggen. Dit speelt in het bijzonder bij de politie/AVIM en deels ook bij de DT&V. Dit is deels terug te voeren op de bekende tekorten aan personeel met de juiste (juridische) competenties en arbeidsmarktkrapte, maar is ook een gevolg van capacitaire keuzes.

Juridische grondslag voor gedwongen afname coronatest

Verwacht effect		Juridische houdbaarheid	
-----------------	---	-------------------------	---

Medewerking aan een coronatest kan op grond van het huidig wettelijk kader niet afgedwongen worden, met als gevolg dat een groot aantal vreemdelingen het vertrek frustrant vindt, omdat de meeste landen van herkomst een negatieve uitslag van een coronatest als inreis-voorwaarde stellen. De Nederlandse staat beschikt daarmee nu niet over effectieve dwangmiddelen om opvolging te geven aan afgewezen verblijfsaanvragen. Thans is een wetsvoorstel in voorbereiding

dat ziet op het creëren van een wettelijke grondslag voor gedwongen afname van een coronatest als blijkt dat een vreemdeling het vertrek frustreert door een coronatest te weigeren. Aan dit wetsvoorstel komt veel gewicht toe, omdat dit een effectief instrument is om de uitstroom van vreemdelingen te bevorderen.

Verbetering Europees asielstelsel

Bestaande inzet

De commissieplannen, die al in september 2020 zijn voorgesteld, behelzen een fundamentele herziening van het Europese asielstelsel. Rode draad in de Nederlandse inzet is dat een adequate balans wordt gevonden tussen de principes van verantwoordelijkheid enerzijds en solidariteit anderzijds. Het tegengaan van secundaire migratiestromen is daarbinnen een speerpunt voor Nederland evenals een goed beheer van de buitengrenzen. Teneinde de onderhandelingen weer op gang te brengen, is onder het Franse voorzitterschap van de EU een geleidelijke aanpak geïntroduceerd. De voorgestelde eerste stap bestaat uit drie elementen: aanname van een raadspositie op de Eurodac-verordening, aanname van een raadspositie op de Screeningsverordening en een politieke verklaring over een vrijwillig en tijdelijk solidariteitsmechanisme. Door betere registratie en screening wordt het zicht op wie de EU en Nederland binnenkomt groter. Voor aanname van een raadspositie op de wetgevende voorstellen is een voorwaarde dat een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten hiermee instemt. De EU dimensie van het migratiebeleid is een zeer belangrijke factor in de huidige opvangcrisis, maar er lijken geen concrete mogelijkheden om tot versnelling van de EU-agenda te komen. De onderlinge verschillen in standpunten en belangen maken een voorzichtige voortgang al een hele opgave.

Een regelmatig gehoorde oproep is om net als Denemarken een opt-out te bedingen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, waarmee Denemarken niet is gebonden aan de Asielprocedurerichtlijn, de Kwalificatierichtlijn, de Opvangrichtlijn, de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn. Denemarken heeft dit kunnen bedingen in 2004 bij het Verdrag van Amsterdam. Inmiddels is het echter onder het geldende EU-recht voor lidstaten niet meer mogelijk om een opt-out te bedingen.

Opvang in de Regio

Bestaande inzet

Syrië en Afghanistan zijn de belangrijkste herkomstlanden voor de NL'se asielinstroom. T.a.v. Syriërs en Afghanen zijn de erkenningspercentages hoog. Terugkeer is voor hen in de regel niet aan de orde zolang de situatie in hun land blijft zoals hij is. Dat kan vaak lang duren. In Syrië, Afghanistan of Somalië duren conflicten al een decennium of zelfs decennia. UNHCR schat dat een vluchteling gemiddeld genomen bijna 20 jaar van huis is.

Met Syrië en Afghanistan zijn migratiepartnerschappen gericht op terugkeer niet aan de orde. Maar wel is het zeker zo dat op die problematiek wordt ingespeeld, door middel van de Opvang in de Regio aanpak. Nederland investeert grootscheeps in de regio's rond Syrië en Somalië en Eritrea en gaat dat doen in de regio rond Afghanistan. Het budget van Opvang in de Regio wordt gradueel opgehoogd van momenteel 128 miljoen euro/jaar naar 323 miljoen euro/jaar in 2026. Hiermee worden onder andere landen rond crisishaarden ondersteund om de vluchtelingenstroom te kunnen opvangen. Mensen krijgen een beter bestaan in die landen en daardoor wordt doormigratie verminderd. Er zijn solide indicaties dat deze aanpak werkt in die zin dat doormigratie wordt verminderd.