



Rijksoverheid

Naar een wendbare migratieketen

Brede maatschappelijke heroverweging

Datum 20 april 2020
Status Definitief

Colofon

Titel Naar een wendbare migratieketen

Bijlage(n) 10

Inlichtingen **Inspectie der Rijksfinanciën**
BMH-secretariaat
BMH@minfin.nl

Inhoud

Woord vooraf—5

Samenvatting en varianten—6

1 Inleiding—21

- 1.1 Opdracht—21
- 1.2 Definities—21
- 1.3 Dwarsdoorsnijdende thema's en raakvlakken andere werkgroepen—21
- 1.4 Juridische kaders—22

2 Het huidige kabinetsbeleid—23

3 Contextanalyse—25

- 3.1 Migratietrends—25
- 3.2 Context—27
 - 3.2.1 Ontwikkelingen in de wereld—28
 - 3.2.2 Europese samenwerking—29
 - 3.2.3 Instroom en draagvlak Nederland—30

4 Beleidsanalyse en uitdagingen—32

- 4.1 Beïnvloeding van irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen—32
 - 4.1.1 Inzet op grondoorzaken en coherentie van beleid—32
 - 4.1.2 Humanitaire hulp—33
 - 4.1.3 Opvang en bescherming in de regio—34
 - 4.1.4 Hervestiging en extra mogelijkheden—34
 - 4.1.5 Samenwerking met herkomst- en transitlanden—35
 - 4.1.6 Aanpak mensensmokkel en -handel—36
 - 4.1.7 Terugkeer uit derde landen en bewustwordingscampagnes—37
- 4.2 Instroom naar Nederland—37
 - 4.2.1 Legale migratie—37
 - 4.2.2 Secundaire migratie en gemeenschappelijk asielbeleid—38
 - 4.2.3 Grip op instroom en voorbeelden uit andere landen—39
- 4.3 Langdurig verblijf en stapelen van procedures—39
 - 4.3.1 Snelheid procedures—40
 - 4.3.2 Herhaalde of nieuwe vervolgaanvragen—41
- 4.4 Fluctuaties in omvang en samenstelling asielinstream—42
 - 4.4.1 Pieken en dalen in de instroom—42
 - 4.4.2 Sturing—43
 - 4.4.3 Doelmatigheid—44
 - 4.4.4 Samenstelling asielinstream—45
- 4.5 Terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen—46
 - 4.5.1 Terugkeerbeleid en uitdagingen—47
- 4.6 Uitstroom van statushouders naar de gemeenten—49
- 4.7 Eenduidige informatievoorziening—50

5 Beoordeling aanvullende maatregelen—52

- 5.1 External processing—52
- 5.2 Asiel op de post—54
- 5.3 Opzeggen of aanpassen van VN Vluchtelingenverdrag—54

- 5.4 Elektronische toezicht maatregel—55
- 5.5 Grenstoezicht met een aantal Schengenlanden—55

6 Varianten—57

- 6.1 Variant 1: Integrale visie op migratie—58
- 6.2 Variant 2: Beïnvloeding irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen—62
- 6.3 Variant 2A: Grenzen en Gemeenschappelijke Europees Asiel Stelsel (GEAS)—63
- 6.4 Variant 2B: Beïnvloeding irreguliere migratie—67
- 6.5 Variant 2C: Beïnvloeding vluchtelingenbewegingen—73
- 6.6 Variant 3: Differentiatie asielinstroom—79
- 6.7 Variant 4: Flexibele en doelmatige keten voor een snelle doorstroom—83
- 6.8 Variant 5: Terugkeer—93
- 6.9 Variant 6: Effectieve doorstroom naar gemeenten—97

Bijlage 1 – Taakopdracht—101

Bijlage 2 – Samenstelling werkgroep—104

Bijlage 3 – Literatuurlijst—105

Bijlage 4 – Grondslag en budgettaire ontwikkeling 2000-2018—108

Bijlage 5 - Indicatieve berekening Complementary Pathways—110

Bijlage 6 - Indicatieve berekening maatregelen legale migratie—111

Bijlage 7 - Gesprekken, ondersteuning en werkbezoeken—112

Bijlage 8 - CBS Meerjarige demografische trends—113

Bijlage 9 - Cijferbijlage—115

Bijlage 10 – Overzichtstabel maatregelen—136

Woord vooraf

Voor u ligt het rapport 'Naar een wendbare migratieketen' van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen. In totaal zijn zestien rapporten opgesteld naar aanleiding van de motie Sneller c.s. Deze motie heeft het kabinet gevraagd om ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties en hervormingen, bestaand uit zowel plussen als minnen, in kaart te brengen. Met de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen heeft het kabinet invulling gegeven aan de motie.

Over de volle breedte van de collectieve sector zijn zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd. Voor deze onderwerpen zijn ambtelijke werkgroepen onder leiding van een onafhankelijke voorzitter opgesteld en deze zijn ondersteund door een onafhankelijk secretariaat. Daarbij is externe expertise zoveel mogelijk betrokken. De leden van de werkgroep hebben zitting genomen zonder last of ruggenspraak. De opties betreffen zowel investeringen en intensiveringen als hervormingen en besparingen. Het uiteindelijke doel is om in de toekomst onderbouwde keuzes mogelijk te maken door inzicht te verschaffen in effectieve beleids- en uitvoeringsopties en de mogelijke gevolgen daarvan, zonder oordeel over de wenselijkheid.

Aanvullend zijn vijf dwarsdoorsnijdende thema's geïdentificeerd. Het gaat om maatschappelijke samenhang, brede determinanten van zorggebruik, productiviteit, digitalisering en de stabiliserende functie van de overheid in de economie. Deze dwarsdoorsnijdende thema's zijn waar relevant meegenomen in de verschillende rapporten. In dit rapport zijn de dwarsdoorsnijdende thema's maatschappelijke samenhang en digitalisering relevant bevonden in de afbakening van het onderzoek.

Er bestaat mogelijk wisselwerking tussen de opgestelde maatregelen. Ook kunnen varianten zijn opgenomen die elkaar uitsluiten of tegenwerken. De gevolgen (o.a. maatschappelijk, economisch, juridisch, fiscaal, uitvoering en budgettair) zijn zo goed mogelijk beschreven per variant. De gevolgen van maatregelen moeten vanwege mogelijke wisselwerking en opstapeling van de gevolgen altijd in een totaalpakket aan maatregelen worden gezien. Dit geldt in het bijzonder voor de gevolgen voor de uitvoering en medeoverheden.

Bij de maatregelen is uitgegaan van een besluit op 1 september 2021 gevolgd door een implementatieproces (bv. een wetgevingsproces). Het precieze tijdpad is afhankelijk van de maatregel. Als er één jaar later wordt besloten tot een maatregel (1 september 2022), dan schuiven bij de meeste maatregelen de bedragen één jaar op.

Samenvatting en varianten

(Irreguliere) migratie en asiel staan hoog op de politieke en maatschappelijke Europese en nationale agenda. Het migratievraagstuk wordt gekenmerkt door een veelheid aan complexe factoren, betrokken actoren en een mix van wet- en regelgeving. Dit geldt ook voor de nationale asielketen, waarin verschillende beleidsdepartementen, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partners binnen de internationale en Europese juridische kaders samenwerken en inspelen op de lastig te voorspellen instroom.

De BMH-werkgroep heeft deze situatie als uitgangspunt genomen voor de opdracht om beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen aan de hand van twee hoofdvragen:

- Welke handelingsperspectieven zijn er voor Nederland om:
 - De internationale irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen (vooral uit 'veilige landen') te beïnvloeden?
 - Samenwerking op EU-niveau te bevorderen of bilaterale samenwerking met herkomst/transitlanden te verbeteren zodat internationale irreguliere migratie- en vluchtelingenbewegingen worden beïnvloed?
- Hoe kan de nationale asielketen doelmatiger worden ingericht/aangestuurd om beter met binnenkomende, verblijvende en vertrekkende asielzoekers om te gaan en welke stappen kunnen worden gezet om de flexibiliteit en voorspelbaarheid van het asielproces te verbeteren op het gebied van de instroom, doorstroom en uitstroom?

Reguliere (arbeids)migratie, inburgering en integratie zijn geen directe onderwerpen van het onderzoek en zijn slechts in beperkte mate meegenomen. Voor wat betreft oorzaken van migratie heeft het onderzoek zich beperkt tot direct aan irreguliere migratie gerelateerde grondoorzaken.

De werkgroep constateert op basis van onderzoek en gesprekken met betrokkenen en experts dat het complexe migratievraagstuk vraagt om een integrale benadering. Een relatief klein deel van de totale migratie betreft asielzoekers die op irreguliere wijze naar Nederland komen. Deze groep krijgt maatschappelijk en politiek echter veel aandacht. Het grootste deel van de migratie is regulier. Legale en irreguliere migratie zijn er altijd geweest en zullen naar verwachting blijvend impact hebben op Europa en Nederland. Het overheidsbeleid en de Nederlandse samenleving zullen zich hiertoe moeten blijven verhouden. Daarom moedigt de werkgroep een integrale visie en ambitie van het kabinet aan ten aanzien van het gehele migratievraagstuk, inclusief aanpalende ontwikkelingen t.a.v. onder meer demografie en de Nederlandse arbeidsmarkt, waarbij een breed maatschappelijk debat en heldere communicatie vanuit de overheid gevoerd kan worden op basis van feiten en cijfers. Voorstellen om tot een dergelijke visie en ambitie te komen zijn opgenomen in variant 1 ("Integrale visie op migratie").

Tijdens het onderzoek is gebleken dat binnen de huidige kaders slechts beperkt ruimte is voor nieuwe 'oplossingen': niet alle maatregelen die in het maatschappelijke debat circuleren zijn juridisch of praktisch haalbaar of door Nederland alleen te realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer het gaat om een bovengrens aan asiel- en EU-migratie te stellen, asielzoekers te weerhouden herhaalde aanvragen te doen, of fors meer (gedwongen) terugkeer te realiseren.

Wel stelt dit rapport concrete mogelijkheden voor om binnen deze internationale juridische kaders en middels EU-samenwerking de irreguliere migratie te beïnvloeden en de nationale asielketen beter in te richten. Waar nationale of Europese regels de effectiviteit in de weg staan, kan Nederland zich in EU-verband inzetten voor aanpassing van deze regels en waar EU-initiatief het Nederlands handelingsperspectief vergroot worden deze gesuggereerd. Eenvoudige maatregelen om deze complexe vragen met een pennenstreek op te lossen bestaan niet. Dit rapport biedt dan ook geen fundamentele, nieuwe oplossingen voor de vraagstukken die in de maatschappij leven, zoals met betrekking tot de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, de lengte van de asielprocedure of zorgen die leven over het aantal asielzoekers dat zich in Nederland meldt.

De BMH-werkgroep constateert dat in de samenleving soms het beeld bestaat dat migratie "ons overkomt" en de overheid onvoldoende grip heeft op (asiel)migratie. De invloed van de overheid op (irreguliere) migratie is tot op zekere hoogte beperkt. Migratie- en asielbeleid worden vormgegeven binnen de kaders van het internationale en Europese recht, waaronder het VN-vluchtelingenverdrag, het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens en EU-wetgeving. Deze wet- en regelgeving geeft enerzijds mogelijkheden om grip te krijgen op migratie en anderzijds bepaalde beperkingen in de vorming van het beleid. Hieruit volgt de vraag of buiten deze internationale kaders wel een oplossing bestaat voor deze maatschappelijke vraagstukken. De ruimte voor nationale maatregelen zou mogelijk kunnen toenemen indien Nederland het geheel aan volgende stappen zou zetten: wanneer Nederland het VN-vluchtelingenverdrag opzegt of dit op onderdelen weet te laten wijzigen, zich terugtrekt uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en bereid is ook de Europese en nationale verplichtingen die gelden voor asielzoekers naast zich neer te leggen (door uit de EU te treden). Nederland kan in dit geval een eigen asielbeleid voeren en de asielprocedure geheel naar eigen inzicht inrichten, maar het beïnvloeden van irreguliere migratie – al dan niet in samenwerking met gelijkgestemde EU-landen - wordt dan naar verwachting nog lastiger. De effectiviteit van maatregelen in dergelijke context is niet onderzocht. Daarbij geldt dat het samenwerken binnen deze internationale kaders over het algemeen juist de grip op migratie vergroten; de EU-Turkije verklaring is hiervan een voorbeeld. Bovendien zal een alternatieve set aan wet- en regelgeving nodig zijn om te beoordelen of asielverzoeken gegrond zijn. Ook hieraan zullen beperkingen zitten. Daarnaast moet opgemerkt worden dat het opzeggen van internationale verdragen en vertrek uit de EU verregaande gevolgen heeft voor andere beleidsterreinen, de maatschappij, de economie en de rechtstaat.

Definities

Irreguliere migratie betreft mensen die zonder geldige reis- of verblijfsdocumenten een landgrens overschrijden en bestaat grofweg uit twee groepen of een combinatie hiervan: mensen die nieuw perspectief zoeken (bijvoorbeeld in Europa) en mensen die gedwongen vluchten omdat ze bescherming zoeken voor geweld of vervolging (vluchtelingen). Een asielzoeker is iemand die bescherming heeft aangevraagd buiten het land van herkomst. Van secundaire migratie is sprake als een asielzoeker binnen de EU doorreist naar een ander land dan waar de asielaanvraag is gedaan, of kon worden gedaan.

Overzicht varianten

De varianten in dit rapport zijn gebaseerd op de hieronder samengevatte context- en beleidsanalyse. Zoals hierboven genoemd worden in variant 1 voorstellen gedaan voor de integraliteit van het migratiebeleid. Variant 2 gaat in op de internationale

aspecten van het migratiebeleid, zoals grenzen en het Europese asielstelsel (2a), het beïnvloeden van irreguliere migratie door middel van de relatie en samenwerking met derde landen (2b) en het beïnvloeden van vluchtelingenbewegingen middels opvang in de regio, humanitaire hulp en opties voor hervestiging van vluchtelingen (2c).

De varianten 3 tot en met 6 gaan over de nationale asielketen. In variant 3 worden voorstellen gedaan met betrekking tot differentiatie tussen kansrijke en kansarme asielaanvragen in Nederland. Variant 4 gaat in op de flexibiliteit en doelmatigheid van de asielketen, met als doel versnelling van de doorstroom bij wisselende fluctuaties van de instroom. Variant 5 is gericht op het terugkeervraagstuk en variant 6 op de doorstroom van statushouders naar de gemeente.

Samenvatting contextanalyse

Irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen worden beïnvloed door structurele en soms onvoorspelbare gebeurtenissen en (veelal externe) factoren zoals klimaatverandering, conflicten, sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen. De verwachting is dat sterke bevolkingsgroei in met name het Midden-Oosten en Afrika in combinatie met deze factoren in komende decennia zal leiden tot gebrek aan kansen in eigen land en meer irreguliere migratiedruk richting Europa en Nederland. Als gevolg van (voornamelijk) conflict staan wereldwijd ruim 26 miljoen mensen geregistreerd als vluchteling. De meeste vluchtelingen verblijven in buurlanden, vaak lage of middeninkomenslanden met eigen sociaaleconomische en politieke uitdagingen. Tegelijkertijd wordt irreguliere migratie veroorzaakt door de aantrekkingskracht van de EU, het hoge niveau van welvaart en perceptie en aanwezigheid van kansen.

Tot de jaren tachtig van de twintigste eeuw waren er geen noemenswaardig grote groepen asielzoekers die zich in Nederland meldden. Dit veranderde in de jaren negentig met de komst van vluchtelingen uit het voormalig Joegoslavië. Na 2002 daalde de instroom van asielzoekers tot in 2013, vanwege onrust in het Midden-Oosten (met name Syrië), de instroom toenam. Eind 2015 waren ruim vijf miljoen Syriërs hun land ontvlucht, waarvan er meer dan een miljoen naar Europa reisden. In Nederland vroegen in dat jaar 60.000 mensen asiel aan. Sindsdien is de instroom in Nederland weer gedaald. In 2019 werden ca. 29.000 asielaanvragen ingediend.

In de afgelopen jaren is mede door de gewijzigde samenstelling van de asielinstroom het inwilligingspercentage van asielaanvragen gedaald van ca. 80% in 2015 tot 25% in 2019. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geeft aan dat de opvattingen over immigratie redelijk stabiel blijven en in de afgelopen jaren iets positiever zijn geworden. Met name de (in omvang beperkte) groep overlastgevende asielzoekers – die geen recht heeft op verblijf in Nederland – lijkt voor spanningen en afnemend draagvlak te zorgen.

Samenvatting beleidsanalyse

Irreguliere migratie laat zich moeilijk reguleren of stoppen en wordt vaak veroorzaakt door een veelheid aan complexe factoren. Wel kunnen extra stappen worden gezet in bijvoorbeeld de samenwerking binnen Europa en met derde landen. De werkgroep gaat ook in op mogelijkheden om de instroom naar Nederland te reguleren of de grip daarop te vergroten. Daarin wordt ook een koppeling gemaakt met de toenemende vraag naar inzet van kennis- en arbeidsmigranten in verschillende sectoren. Een integrale kabinetsvisie kan coherentie van beleid op het migratievraagstuk bevorderen.

Internationaal

Zoals ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aangeeft, lijkt het vanuit het oogpunt van irreguliere migratie verstandig in te blijven zetten op het bestrijden van grondoorzaken en daarbij de regionale focus op de Sahel, Hoorn van Afrika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten te behouden. De brede inzet van Nederland in het buitenland is echter geen onderdeel van de grondslag van het onderzoek en de BMH-werkgroep doet daarom geen specifieke beleidsvoorstellen op dit onderwerp.

Met budget voor opvang in de regio kan gericht gestuurd worden op het beïnvloeden van vluchtelingenbewegingen, door steun te geven aan vluchtelingen zelf en de vaak kwetsbare landen die veel vluchtelingen opvangen. Deze inzet beïnvloedt ook de stabiliteit van de opvanglanden en motivaties van mensen om door te migreren. Nederland en de EU kunnen grote opvanglanden daarnaast ontlasten met hervestiging of andere mogelijkheden voor legale overkomst van vluchtelingen naar Nederland, al dan niet met sponsoring van de samenleving. Middelen voor humanitaire hulp worden niet ingezet voor migratie, maar – vooral via de Verenigde Naties (VN) – daar ingezet waar de nood het hoogst is. Dat is in veel gevallen in voor Nederland vanuit migratieoogpunt relevante landen, maar niet per definitie. In variant 2 worden voor deze instrumenten budget neutrale, intensiverings- en besparingsmaatregelen uitgewerkt.

Nederland en de EU kunnen een aantal instrumenten inzetten om irreguliere migratie te beïnvloeden. Daarin is het ook afhankelijk van de relatie met herkomst- en transitlanden. Voorbeelden voor samenwerking zijn capaciteitsopbouw in derde landen, bewustwordingscampagnes, het faciliteren van terugkeer uit transitlanden en mogelijkheden voor legale migratie. Door deze maatregelen in te zetten kan worden voorkomen dat migranten irregulier doorreizen vanuit transitlanden, kan worden bijgedragen aan het terugkeren van in transitlanden gestrande migranten of migranten waarvan de asielaanvraag in Nederland is afgewezen. Ook capaciteitsversterking op het gebied van grensbeheer en de aanpak van mensenhandel en –smokkel kan aan dit doel bijdragen. Voorstellen hiervoor zijn uitgewerkt in variant 2.

Asielmigratie naar Europa

De werkgroep constateert dat in het maatschappelijke debat soms gerefereerd wordt aan het migratiebeleid van niet-Europese landen, zoals Australië en Canada. Het Australische model, waarbij mensen worden opgevangen op eilanden in nabijgelegen landen, is zonder aanpassing van de huidige Europese regelgeving juridisch niet mogelijk en praktisch lastig uitvoerbaar. Canada kent niet de spontane instroom van irreguliere migranten zoals die zich in grotere aantallen wel voordoet in Europa en heeft een aanbod-gestuurde ambitie om een minimaal aantal migranten – en ook vluchtelingen – per jaar te verwelkomen. In variant 1 wordt verder ingegaan op het stellen van ambities en worden ook praktische en juridische bezwaren met betrekking tot het instellen van een bovengrens aan het aantal migranten behandeld. De werkgroep merkt daarnaast op dat activiteiten gericht op het beïnvloeden van irreguliere migratie gespiegeld moeten blijven worden aan de normatieve doelstellingen van het Nederlandse beleid.

Om zowel irreguliere migratie als secundaire migratie te beïnvloeden worden maatregelen voorgesteld in het kader van grensbeheer en -toezicht. Dit kan door inzet aan de EU-buitengrens en in uitzonderingssituaties binnen het Schengengebied. Het ontbreken van grenscontroles aan de binnengrens binnen

Schengen heeft diverse voordelen, maar beperkt tegelijkertijd het zicht op irreguliere migratie. Meer toezicht en handhaving zouden kunnen bijdragen aan beter zicht en meer grip op secundaire migratie. De werkgroep identificeert daarnaast verbetermogelijkheden op het gebied van technologie, koppeling van systemen, en de aanpak van mensenhandel- en smokkel binnen de EU. Herinvoering van grenstoezicht binnen de Schengenzone – bijvoorbeeld met buurlanden – is een mogelijkheid, maar hieraan kleven verschillende juridische, praktische en economische bezwaren. Voorstellen hiervoor zijn uitgewerkt in variant 2A.

Het vrije verkeer van personen binnen de EU en de gezamenlijke buitengrens betekenen een noodzaak tot Europese samenwerking op het migratie- en asioldossier. Er is binnen de EU (vooralsnog) geen overeenstemming over de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS). Dit stelsel kent structurele tekortkomingen, zoals het complexe en ineffectieve Dublin-systeem dat bedoeld is om asielzoekers die eerder in een ander EU-land asiel hebben aangevraagd te kunnen overdragen. Dit wordt veroorzaakt door onenigheid over verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld de implementatie van Dublin-afspraken) en solidariteit (bijvoorbeeld over herplaatsing van asielzoekers). Hoewel er een gezamenlijk belang is, leidt dat in de Europese onderhandelingen over het GEAS nog niet tot aanpassing van het gehele GEAS-pakket. In variant 2 zijn voorstellen uitgewerkt voor pragmatische en meer fundamentele aanpassingen van de Nederlandse inzet met betrekking tot de Europese asielsamenwerking.

De nationale asielketen

Er is beperkte ruimte om nationaal het stapelen van (asiel)procedures te beperken of langdurig verblijf van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland geheel te voorkomen. De Commissie van Zwol, die in 2019 onderzoek heeft gedaan naar de oorzaken van de (soms) lange verblijfsduur van asielzoekers in Nederland, constateert dat de sleutel voor het versnellen van de asielprocedure ligt in de uitvoering; er moet tastbaar worden gestuurd op snelheid en tijdigheid door de wachttijden van de asielaanvraag te verkorten.¹

De formele asielprocedure is in Nederland kort en (het inhoudelijke deel daarvan) is in de regel in acht dagen afgerond. Sinds de hoge instroom zijn er achterstanden ontstaan bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), waardoor de doorlooptijden van de asielprocedures en wachttijden in de opvang fors zijn opgelopen. Dit is onder andere veroorzaakt door de snelle afbouw van IND-capaciteit in 2017. Hierdoor verblijven asielzoekers nu een stuk langer in de opvang dan wenselijk. Het kabinet heeft reeds maatregelen genomen die de onderliggende knelpunten (voldoende capaciteit in de gehele keten) eind 2021 verholpen moeten hebben. Het adequaat kunnen reageren op (veranderingen) in de instroom vereist niet alleen dat de asielketen gecoördineerd wordt aangestuurd, maar ook dat de opdrachten aan de verschillende ketenpartners snel kunnen worden aangepast aan de fluctuaties en partners daar vervolgens op kunnen acteren. Een planning voor de asielketen is hiertoe uitgewerkt in dit rapport. Daarnaast worden maatregelen uitgewerkt om tijdig middelen beschikbaar te stellen om bij fluctuaties sneller dan nu opdrachten van de ketenpartners bij te stellen. Ook worden enkele maatregelen gepresenteerd die de verblijfsduur in de opvang structureel kunnen verlagen.

De werkgroep heeft een onafhankelijk onderzoeksbureau (AEF) gevraagd naar de doelmatigheid van de asielopvang te kijken en neemt in het rapport enkele

¹ Van Zwol (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*.

aanbevelingen van AEF over. Daarnaast heeft de werkgroep diverse maatregelen voorgesteld om de asielketen beter te equiperen om tijdig asielaanvragen te kunnen behandelen en de kosten voor de opvang van asielzoekers te beperken. Tevens zijn er maatregelen voorgesteld om als overheid verder te kunnen inspelen op de samenstelling van de asielinstroom waarbij verder onderscheid gemaakt wordt tussen kansrijke – en niet kansrijke asielzoekers. Hiertoe zijn maatregelen voorgesteld in varianten 3 en 4.

Ook de terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is een belangrijk thema. Het niet (kunnen) effectueren van terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is maatschappelijk onwenselijk. Nadelige effecten manifesteren zich vooral zichtbaar op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van overlast of illegaliteit. Voor een effectief terugkeerbeleid is het belangrijk dat (afgewezen) asielzoekers in beeld blijven en dat de Nederlandse en EU-terugkeersamenwerking met landen van herkomst wordt verbeterd of gerealiseerd als zij beperkt medewerking verlenen. Hiertoe worden maatregelen voorgesteld in variant 2 en 5.

Asielzoekers waarvan de asielaanvraag wordt ingewilligd, worden door het COA toegewezen aan gemeenten die vervolgens passende woonruimte moeten aanbieden. Momenteel verblijft een deel van de statushouders (te) lang in de opvang, hetgeen leidt tot hogere opvangkosten bij het COA dan nodig. Dit bevordert de integratie van statushouders niet. In variant 6 worden maatregelen voorgesteld om tot een snellere uitstroom van statushouders van de opvang naar gemeenten te komen.

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 1 Integrale visie op migratie

Omschrijving

De BMH-werkgroep constateert dat het complexe (irreguliere) migratievraagstuk, mede in het licht van de demografische ontwikkelingen, vraagt om een – nu nog vaak ontbrekende - integrale visie en ambitie van het kabinet. Om daartoe te komen stelt deze variant maatregelen voor ter versterking van regie, coördinatie en actieve inzet van het kabinet en de betrokken departementen. Concreet komt dit neer op de ontwikkeling van een kabinetsbrede visie en ambitie ten aanzien van alle aspecten die verband houden met migratie. Het succes hiervan buiten de Nederlandse grenzen kan niet (direct) worden afgemeten aan de vermindering van irreguliere migratie naar Europa.

Effecten

Versterking van de regie, coördinatie en actieve inzet van het kabinet en de betrokken departementen en het vormen van een integrale ambitie op het gehele migratieterrein heeft een aantal beoogde effecten:

- Maatregel 1.1 versterkt de regie van de overheid en kan zorgen voor meer grip op de instroom van migranten naar Nederland, zowel regulier als irregulier.
- Maatregel 1.2 versterkt feitelijk inzicht en duiding t.a.v. het gehele migratievraagstuk. Op basis van een dergelijk document kan het kabinet weloverwogen keuzes maken.
- Maatregel 1.3 kan bijdragen aan het depolitiseren van het migratiedossier en op een onafhankelijke wijze adviseren dat deelbelangen overstijgt.

Uitvoering

Voor de uitvoering van deze variant wordt een aantal maatregelen voorgesteld:

- Maatregel 1.1 zorgt ervoor dat het kabinet een ambitie vaststelt over het aantal migranten dat Nederland kan, wil of moet toelaten. Bij deze maatregel geldt dat het vaststellen van een bovengrens aan asiel- en EU-migratie praktisch en juridisch niet mogelijk is in de huidige situatie.
- Maatregel 1.2 stelt een jaarlijkse 'Staat van Migratie' voor, om een integraal jaarlijks beeld te geven over alle aspecten van migratie. Het is aan te bevelen de coördinatie voor deze 'Staat van Migratie' bij een onafhankelijk orgaan te beleggen. De maatregel is overgenomen van de ACVZ.
- Maatregel 1.3 doet het voorstel voor het instellen van een onafhankelijk planbureau voor migratiezaken. Hierbij kan worden overwogen om er bestaande adviesorganen op migratie in op te nemen. Vergelijkbaar met andere adviesorganen analyseert dit planbureau trends en ontwikkelingen en formuleert het openbare adviezen aan het kabinet en de samenleving. Het planbureau kan ook een rol spelen in advisering ten behoeve van circulaire migratie – wanneer hier sprake van is.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 1	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1.1 Integrale visie op migratie	0	0	0	0	0	0
1.2 Staat van Migratie	0	0	0	0	0	0
1.3 Planbureau voor migratie	2	3,5	5	5	5	5

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variante 2A Grenzen en Gemeenschappelijke Europees Asiel Stelsel (GEAS)

Omschrijving

Er is binnen de EU (vooralsnog) geen overeenstemming over de hervorming van het GEAS. De oorzaak zit in onenigheid over verantwoordelijkheden (bv. implementatie van Dublin-afspraken) en solidariteit (bv. herplaatsing van asielzoekers).

Om irreguliere migratie naar Europa en secundaire migratie binnen Europa te beïnvloeden, kan worden ingezet op grensbeheer en grenstoezicht en het harmoniseren en implementeren van het GEAS. Om meer voortgang te boeken kan Nederland ook kiezen voor samenwerking met gelijkgestemde landen (2A.1.1) of een meer fundamentele positie innemen (2A.1.2). In deze variant worden tevens voorstellen gedaan voor binnenlandstoezicht en grenstoezicht aan de nationale grens (2A.2).

Effecten

- Door verandering van de inzet op GEAS, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij initiatieven van andere landen of eigen inzet kunnen kleinere, pragmatische verbeteringen worden doorgevoerd.
- Inzet op een alternatief EU-migratiebeleid zou de onderhandelingen over het GEAS een impuls kunnen geven.
- Door versterken van het nationale grenstoezicht en binnenlandstoezicht kan meer zicht verkregen worden op (secundaire) migratiestromen. Daarmee kan de overheid deze stromen ook effectiever beïnvloeden.

Uitvoering

2A.1 Grenzen en GEAS

2A.1.1 Samenwerken met gelijkgestemde landen (*coalition of the willing*).

Nederland kan aansluiten bij samenwerkingen in kleiner verband of daartoe initiatief nemen:

- Inrichten van *controlled centres* (pilots) en het toepassen van grensprocedures met gelijkgestemde lidstaten.
- Toepassing van de grensprocedure op Schiphol wordt door de Europese Commissie gezien als een *best practice*. Nederland zou op kunnen trekken met lidstaten die een dergelijk concept in de praktijk willen brengen en relevante kennis daarover delen.

2A.1.2 Een alternatief: EU-migratiebeleid.

Nederland kan in EU-verband inzetten op: (a) gezamenlijk beleid t.a.v. terugkeerafspraken met herkomstlanden, (b) inzet EU-leverage en (c) doorontwikkeling van het GEAS waarin asielverzoeken geen voorkeursbestemmingen hebben. Dit alternatief voor het huidige EU-migratiebeleid kan ook worden uitgevoerd in kleiner verband met gelijkgestemde landen.

2A.2 Optimaliseren grenstoezicht Nederland

Naast de implementatie van de Europese verordeningen die belangrijke bijdragen leveren aan het EU-grenstoezicht kan Nederland nationaal maatregelen nemen voor het versterken van het grenstoezicht en het binnenlandstoezicht. Dit bestaat uit onder meer uit inzet van nieuwe technologie aan de grensdoorlaatposten en voor het binnenlands vreemdelingentoezicht en verdere digitalisering van processen om tot een effectievere aanpak te komen.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variante 2A	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2A.1 Grenzen en GEAS	0	0	0	0	0	0
2A.2 Optimaliseren grenstoezicht	25	35	40	50	50	50

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 2B Beïnvloeding irreguliere migratie

Omschrijving

De contextanalyse geeft onderbouwing aan de verwachting dat irreguliere migratiedruk richting Europa eerder zal toenemen dan afnemen. De EU en Nederland zullen voor maatregelen om irreguliere migratie te beïnvloeden, toenemend afhankelijk zijn van de relaties met herkomst en transitlanden. Die relaties zullen bepalend zijn voor samenwerkingsmogelijkheden en gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. In deze variant worden maatregelen uitgewerkt t.a.v. die relatie, capaciteitsversterking in derde landen, maatregelen om samen met derde landen mensenhandel en –smokkel tegen te gaan en landen te ondersteunen bij het vrijwillig terug laten keren van gestrande migranten en het informeren van potentiële migranten.

Effecten

- Inzet op brede constructieve relaties met derde landen vergroot het handelingsperspectief van Nederland om irreguliere migratie te beïnvloeden, o.m. middels capaciteitsversterking, aanpak mensenhandel en –smokkel. Wanneer Nederlands beleid conditioneel wordt ingezet ten behoeve van effectieve terugkeer, zal terugkeer bovenaan de belangenafweging in de bilaterale relatie staan. Het risico is dat de relatie hierdoor schade oploopt.
- Bewustwordingscampagnes kunnen potentiële irreguliere migratiebewegingen beïnvloeden. Inzet op meer Europese coördinatie en onderzoek vergroot de effectiviteit van dit instrument.
- Veel migranten stranden in transitlanden en zijn bereid vrijwillig terug te keren. Structurele, meerjarige financiering ten behoeve van vrijwillige terugkeer heeft een positief effect op bereidheid van mensen om terug te keren en geen risicovolle reis naar Europa te ondernemen.
- Verschillende maatregelen zullen het zicht op mensensmokkelaars en –handelaars vergroten, evenals de effectieve aanpak en vervolging van deze mensen en netwerken.

Uitvoering

- Er zijn twee – elkaar deels uitsluitende maatregelen - uitgewerkt ten aanzien van relaties met derde landen.
 - (a) Brede constructieve relaties met derde landen (2B.1.1), inclusief brede kabinetsinzet en investering in politiek, diplomatiek en operationeel contact en benutten mogelijkheden legale migratie.
 - (b) Relaties op basis van conditionaliteit ten aanzien van terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers (ondersteund door een migratiefonds, 2B.1.2).
- Gecoördineerde inzet met EU en derde landen op bewustwordingscampagnes (2B.2.1)
- Versterken capaciteit derde landen (2B.2.2):
 - Technische assistentie door multidisciplinaire teams (IND, Koninklijke Marechaussee (KMAR), etc.) om de grip op irreguliere migratie te vergroten.
 - Kennisuitwisseling openbaar ministerie middels liaisonmagistraten.
 - Aanpassing wetboek van strafrecht ten behoeve van bestrijden van mensensmokkel.
- Ondersteuning vrijwillige terugkeer van gestrande migranten uit transitlanden (2B.2.3).

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 2B	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2B.1.1 Diplomatieke dienst	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
2B.1.1 Operationele liaisons	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
2B.1.1.1 Legale migratie	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
2B.1.2 Migratiefonds	25	25	25	25	25	25
2B.2.1 Bewustwording	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2B.2.2 Versterken capaciteit derde landen	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
2B.2.3 Vrijwillige terugkeer uit transitlanden	2	2	2	2	2	2

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 2C Beïnvloeding Vluchtelingenbewegingen

Omschrijving

Nederland kan kiezen voor aanvullende steun aan vluchtelingen en landen die veel vluchtelingen opvangen. Onveiligheid in Syrië, Libië, de Hoorn van Afrika, rond het Tsjaadmeer, Midden Azië (Afghanistan) en de Grote Merenregio, zullen naar verwachting druk leggen op opvanglanden, die nu al grote lasten dragen. Steun middels 'opvang in de regio' is gericht op de middellange termijn en draagt bij aan stabiele en toekomstgerichte opvang en voorkomt mogelijk dat mensen gedwongen doorreizen. In 2019 werd aan ca. 54% van de financieringsbehoefte voor humanitaire hulp in de wereld voldaan. Aanvullende humanitaire steun zal extra mensen voorzien van basisvoorzieningen, daar waar de nood het hoogst is. Extra hervestiging en *complementary pathways* bieden vluchtelingen extra mogelijkheden voor (tijdelijk) verblijf in Nederland. Deze variant vraagt een intensivering (variant 2C.1). Een verhoging van opvang in de regio budget kan ook budgetneutraal door het budget voor humanitaire hulp te verlagen (variant 2C.2). Nederland kan ook kiezen voor besparen op het humanitaire hulpbudget, de middelen voor opvang in de regio en legale mogelijkheden voor vluchtelingen om naar Nederland te komen (variant 2C.3).

Effecten

- De maatregelen onder 2C.1 beogen minder kwetsbare situaties voor vluchtelingen en ontheemden, minder instabiliteit in kwetsbare landen die veel vluchtelingen opvangen en het bieden van adequate ondersteuning (noodhulp en toekomstgerichte hulp) om zo de noodzaak bij vluchtelingen om door te reizen weg te nemen. Een intensivering van humanitaire hulp, betekent meer toegang tot basisvoorzieningen.
- *Complementary pathways* stelt de vluchteling in staat om via een veilige reisroute (tijdelijk) verblijf in Nederland te krijgen. Extra legale mogelijkheden dienen ook diplomatieke relaties.
- Landen die veel vluchtelingen opvangen en momenteel door Nederland worden gesteund met opvang in de regio middelen, worden door 2C.3 meer op zichzelf aangewezen.
- Door de verlaging van humanitaire hulp in 2C.2 en 2C.3 zullen meer mensen zitten zonder toegang tot basisvoorzieningen als water, voedsel en onderdak.
- Het ontbreken van hervestiging en andere legale mogelijkheden voor overkomst van vluchtelingen (2C.3) betekent dat de kleine kans om daarvan gebruik te maken verdwijnt. Deze maatregel zal mogelijk bij landen die veel vluchtelingen opvangen op onbegrip stuiten.

Uitvoering

- Verhogen bijdragen aan opvang in de regio en humanitaire hulp met 20% (2C.1)
- Verhogen nationale hervestigingsquotum (2C.1).
- Ontwikkelen extra opties legale overkomst vluchtelingen (*complementary pathways*, 2C.1).
- Verschuiven crisisbudget naar opvang in de regio (2C.2).
- Besparen op bijdragen aan humanitaire hulp en opvang in de regio met 20% (2C.3).
- Nationaal hervestigingsquotum terugbrengen naar 0 mensen (2C.3).

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverlechting)

Variant 2C.1	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2C.1.1 Optie 1: Opvang in de regio +20%	26	26	26	26	26	26
2C.1.1 Optie 2: +20% (gehele grondslag)	100	100	100	100	100	100
2C.1.2 Humanitaire hulp +20%	74	74	74	74	74	74
2C.1.3.1 Hervestiging quotum naar 1.000	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
2C.1.3.1 Hervestiging quotum naar 5.000	6	6	6	6	6	6
2C.1.3.2 <i>Complementary pathways</i>	4,5	7,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Variant 2C.2						
Verschuiving budget naar opvang in regio	0	0	0	0	0	0
Variant 2C.3						
2C.3.1 Humanitaire hulp besparing -20%	0	-74	-74	-74	-74	-74
2C.3.2 Opvang in de regio besparing -20%	0	-26	-26	-26	-26	-26
2C.3.3 Hervestiging besparing	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 3 Differentiatie asielinstroom (kansrijk en kansarm)

Omschrijving

De samenstelling van de asielinstroom is constant aan verandering onderhevig. Alle asielverzoeken 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 in de opvang die reeds is doorgevoerd (eind 2019) kan in de asielprocedure verder gedifferentieerd worden met maatregelen die streven naar versoering én verruiming waarin onderscheid wordt gemaakt tussen kansrijke- en evident kansarme asielaanvragen, waarmee capaciteit en geld optimaal besteed worden.

Effecten

- Maatregel 3.1.1 en 3.1.2 zijn gekoppeld aan spoor 1 en 2. Aangezien asielzoekers uit deze groep hoogstwaarschijnlijk geen vergunning krijgen, worden (versoerings)maatregelen voorgesteld die aansluiten op een kort verblijf in Nederland. Voor wat betreft de versoeringsmaatregelen is het van belang om de leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid op de COA-locaties in het oog te houden.
- Maatregel 3.2.1 tot en met 3.2.3 zien op verruiming van ondersteuning van asielzoekers die vallen binnen spoor 4. Om eventuele aanzuigende werking te voorkomen wordt bij maatregel 3.2.1 voorgesteld om deze maatregel alleen voor kansrijke asielzoekers mogelijk te maken.

Uitvoering

3.1. Versoeren

- In maatregel 3.1.1 wordt voorgesteld om medische zorgverlening in de sporen 1 en 2 te beperken tot enkel medisch noodzakelijke zorg (met uitzondering van kinderen).
- In maatregel 3.1.2 wordt voorgesteld om onderwijsmogelijkheden van kinderen te beperken door pas onderwijs aan te bieden binnen 3 maanden nadat zij in Nederland aankomen, in plaats van het huidige streven om kinderen al binnen 1 maand naar school te krijgen.
- Maatregel 3.1.3 beoogt op het afschaffen van de mogelijkheid van het starten of afmaken van vervolgonopleidingen van meerderjarig (onrechtmatig) verblijvende vreemdelingen.
- Met maatregel 3.1.4 wordt geregeld dat nareizigers van statushouders pas toestemming krijgen om naar Nederland te reizen wanneer de referent woonruimte voor hen heeft gevonden. Op dit moment vindt de hereniging vaak al plaats in de opvang en wordt daarna woonruimte gevonden.

3.2 Verruimen (spoor 4)

- Met de maatregel 3.2.1 worden verschillende opties geschetst om (kansrijke) asielzoekers sneller toegang te geven tot de arbeidsmarkt, al dan niet met een beperking van het aantal sectoren waarin zij mogen werken.
- Met maatregel 3.2.2 krijgen asielzoekers in spoor 4 meteen recht op zorg uit het basispakket, waar dat nu pas na 2 maanden beschikbaar is. Kinderen hebben op dit moment al toegang tot het basispakket vanaf dag 1.
- Met 3.2.3 wordt voorgesteld om conform advies van de Commissie van Zwol de rechtsbijstand niet te beperken.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 3	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
3.1.1 Medisch	0	-1,9	-3,2	-3	-2,7	-2,4
3.1.2 Onderwijsmogelijkheden	0	-2,3	-1,8	-1,5	-1,2	-1
3.1.3 Vervolgopleidingen	-	-	-	-	-	-
3.1.4 Nareis	0	-8	-16	-16	-16	-16
3.2.1 Arbeidsmarkt	0	0	0	0	0	0
3.2.2 Medisch	0	0,5	0,6	0,5	0,3	0,2
3.2.3 Rechtsbijstand	0	0	0	0	0	0

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 4 Flexibele en doelmatige keten voor een snelle doorstroom

Omschrijving

De asielinstroom in Nederland is tot op een zekere hoogte onvoorspelbaar. Ongeacht de hoogte van de asielinstroom is het van belang dat asielaanvragen zorgvuldig en tijdig worden behandeld en adequate opvang wordt geboden. De hoge asielinstroom in 2015-2016 heeft duidelijk laten zien dat de financiële en maatschappelijke consequenties van het op- en afschalen in de asielketen hoog zijn. Een stabiele financiering, voldoende capaciteit en productie door de IND en tijdige sturing is van belang om binnen wettelijke termijnen asielaanvragen te behandelen. Daartoe zijn reeds maatregelen genomen. Om nieuwe verhoogde instroom op te vangen en om meer structureel de normtijden te behalen worden in deze variant maatregelen uitgewerkt. Ketenpartners zijn in de uitvoering en planning van elkaar afhankelijk; IND-productie heeft effect op de duur van de opvang bij COA. Ook leiden fluctuaties in de instroom tot wisselende doorlooptijden. Deze variant is daarom ook gericht op het flexibel en doelmatig vormgeven van de asielketen waarmee versnelling van de doorstroom centraal staat door verkorten verblijfsduur.

Effecten

- Maatregelen 4.1, 4.2, 4.3 bevatten maatregelen waarmee de asielketen sneller kan inspelen op een (onvoorziene) fluctuerende asielinstroom. Door het beschikbaar stellen van middelen en mensen worden oplopende doorlooptijden en hoge opvangkosten voorkomen.
- Maatregelen 4.4 en 4.5 beogen verdere optimalisatie van de ketensamenwerking en de samenwerking met partners om tot een verdere optimalisatie van het asielproces te komen.
- Maatregelen 4.6 en 4.8 zien op verkorting asielprocedure door aanpassing van regelgeving.
- Maatregelen 4.7 en 4.9 zien op het versterken van de doelmatigheid van de opvang.
- Maatregel 4.10 en 4.11 bevatten voorstellen om tot een alternatieve afhandeling van asielaanvragen te komen binnen het sporenbeleid. Een belangrijk nadeel is dat deze maatregel de flexibiliteit van de IND beperkt en mogelijk niet effectief is wanneer de asielinstroom een andere samenstelling heeft.
- Diverse maatregelen zullen naar verwachting de verblijfsduur in de opvang verkorten.

Uitvoering

- Maatregel 4.1 is gericht op het voorkomen van oplopende doorlooptijden bij een hogere asielinstroom door het inrichten van een flexpool die snel inzetbaar is bij de IND en DT&V.
- Met maatregel 4.2 wordt op twee manieren voorgesteld om aan JenV extra middelen beschikbaar te stellen om sneller opdrachten van de ketenpartners te kunnen bijstellen.
- Met aanhouden van reservecapaciteit bij het COA (4.3) wordt beoogd om de nadelen van het snel moeten op- en afschalen te mitigeren.
- Voor de rechtspraak (4.4) worden opties geschetst om processen efficiënter in te richten.
- Door de planning in de asielketen (4.5) te verbeteren kan de beschikbare capaciteit effectiever voor de gehele keten op elkaar worden afgestemd en ingepland.
- Maatregel 4.6 stelt voor om het eerste gehoor samen te voegen met het aanmeldgehoor, waardoor de asielprocedure wordt verkort en capaciteit bij de IND vrijkomt.
- Op basis van een extern onderzoeksrapport worden enkele maatregelen voorgesteld om de opvangkosten te beperken (4.7). Een deel hiervan leidt tot minder meer kosten.
- Maatregel 4.8 verkort de beroepstermijn in de verlengde asielprocedure van 4 naar 3 weken.
- In maatregel 4.9 wordt voorgesteld om beleid en budget in één hand te leggen door aanpassingen in de ODA-toerekening of het overhevelen van DG migratie – inclusief uitvoeringsorganisatie – van het ministerie van JenV naar het ministerie van BZ.

- Maatregel 4.10 beoogt bij een beperkte capaciteitsinzet in te zetten op kansarme en kansrijke zaken binnen het sporenbeleid.
- Door asielzoekers uit veilige derde landen in spoor 2 te behandelen (4.11) kan mogelijk een kortere opvangduur worden gerealiseerd, maar zal dit tot meer terugkeerzaken leiden en potentieel een hogere instroom.
- De maatregelen onder 4.12 stellen en aantal doelmatigheidskortingen voor bij de uitvoeringsorganisaties. Deze maatregelen hebben waarschijnlijk negatieve effecten voor de effectiviteit van het asielbeleid.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Variant 4	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
4.1 Flexpool asielketen	0	2,88	4,8	4,8	4,8	4,8
4.2a Boven begroting financieren	0	129	210	205	205	205
4.2b Asielreserve vullen	500	Afhankelijk van de instroom				
4.3a Reservercapaciteit COA						
a: 5000 extra plekken	0	8,5	19	19	19	19
b: lager bezettingspercentage	0	8	16	16	16	16
4.4 Rechtspraak	+	+	+	+	+	+
4.5 Verbetering van de ketenplanning	-	-	-	-	-	-
4.6 Samenvoegen aanmeld- en eerste gehoor	0	-4	-6	-6	-6	-6
4.7 Versterken doelmatigheid opvang	0	-2,5	-5	-5	-5	-5
4.8 Verkorten beroepstermijn	0	-1,8	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5
4.9 ODA-toerekening en doelmatigheid						
Optie 1A: Risico naar JenV	0	0	0	0	0	0
Optie 1B: optie 1A + asielreserve (ODA of JenV)	0	0	0	0	0	0
Optie 1C: optie 1A + asielreserve (Generaal)	68	68	68	68	68	68
Optie 2: DGM naar BZ	+	+	0	0	0	0
4.10 Capaciteitsinzet sporenbeleid	0	0	0	0	0	0
4.11 Veiligelanders altijd in spoor 2	-2,7	-7,7	-7,4	-7,2	-7,2	-7,2
4.12a Doelmatigheidskorting IND	-14	-26	-38	-50	-50	-50
4.12b Doelmatigheidskorting COA	-19	-35	-50	-65	-65	-65
4.12c Besparingen DT&V	-3	-6	-17	-17	-17	-17

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 5: Terugkeer

Omschrijving

Het huidige beleid is erop gericht dat zowel asielzoekers die geen verblijfsstatus krijgen als andere categorieën migranten die geen verblijfsrecht (meer) hebben, Nederland vrijwillig, zelfstandig of desnoods gedwongen en zo snel mogelijk verlaten. De realiteit is echter dat terugkeer niet altijd geëffectueerd kan worden en dit leidt tot maatschappelijke onvrede. In deze varianten worden maatregelen voorgesteld om terugkeer te verbeteren.

Effecten

- Een aantal maatregelen, waaronder het verruimen van de ongewenstverklaring (5.1) en het aanpassen van EU-regelgeving (5.4.1), ziet op het verruimen van de mogelijkheden van inbewaringstelling met als doel om een groter aantal uitgeprocedeerde asielzoeker gedwongen te laten terugkeren. Inbewaringstelling is ook een maatregel om te voorkomen dat een afgewezen asielzoeker met onbekende bestemming vertrekt.
- Het terugkeerspoor (5.2) kan eraan bijdragen dat laissez-passez beter worden verzilverd, waardoor gedwongen terugkeer geëffectueerd kan worden en de relatie met herkomstlanden kan verbeteren.
- Met maatregel 5.3 kan eerder overgegaan worden tot inbewaringstelling en het boeken van een vlucht omdat de asielzoeker de voorlopige voorziening minder vaak in Nederland mag afwachten. Er kan een ontmoedigend effect uitgaan van het indienen van aanvraag als duidelijk wordt dat tijdens de behandeling van die aanvraag onveranderd wordt ingezet op vertrek.
- Met maatregel 5.4.2 wordt het minder interessant voor de afgewezen asielzoeker om een langere tijd onder de radar te blijven en wordt asielshoppen binnen de EU tegengegaan.
- Maatregelen 5.5 en 5.6 beogen het met onbekende bestemming vertrekken en een bestaan in de illegaliteit in Nederland te ontmoedigen.

Uitvoering

- Met de maatregel 5.1 wordt de wettelijke mogelijkheid om vreemdelingen ongewenst te verklaren verruimd;
- Maatregel 5.2 biedt twee mogelijkheden om meer vertrek te realiseren door vreemdelingen die (op korte termijn) beschikken over geldige reisdocumenten met de hoogste prioriteit te behandelen en intensiever samen te werken met alle betrokkene partijen.
- Met maatregel 5.3 wordt de mogelijkheid om een voorlopige voorziening in Nederland af te mogen wachten beperkt;
- Met maatregel 5.4.1 en 5.4.2 wordt voorgesteld om binnen de EU-regelgeving:
 - De mogelijkheden van toepassing van vreemdelingenbewaring te verruimen;
 - De 18 maandentermijn in de Dublinverordening te schrappen of te verlengen;
- Met maatregel 5.5 wordt illegaliteit in Nederland strafbaar gesteld en maatregel 5.6 maakt het strabaar als de uitgeprocedeerde asielzoeker niet meewerkt aan vertrek.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 5	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
5.1 Verruimen mogelijkheden ongewenstverklaring	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5.2 Terugkeerspoor (beperkt)	0	0,48	0,8	0,8	0,8	0,8
5.2 Terugkeerspoor (ruim)	0	0,84	1,4	1,4	1,4	1,4
5.3 Beperken afwachten VoVo in NL	0	-2,4	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6
5.4.1 Vreemdelingenbewaring	0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
5.4.2 Schrappen 18-maanden	0	0	0	0	0	0
5.5 Illegaliteit strafbaar stellen	0	1	2	2	2	2
5.6 Niet meewerken aan vertrek	+	+	+	+	+	+

Thema 14 Naar een wendbare migratieketen

Variant 6: Effectieve doorstroom naar gemeenten

Omschrijving

Asielzoekers waarvan de asielaanvraag wordt ingewilligd, worden door het COA toegewezen aan gemeenten die vervolgens passende woonruimte moeten aanbieden. In deze variant wordt gekeken hoe de doorstroom van statushouders naar gemeenten in het huidige model kan worden verbeterd, en welke opties er zijn om de overgang van het COA naar de gemeenten op een andere manier vorm te geven.

Effecten

- Een aantal maatregelen, waaronder 6.1, 6.2a en 6.2b heeft als doel om de uitstroom vanuit het COA naar de gemeenten te versnellen. Dit kan enerzijds worden gerealiseerd door de gemeenten te belonen wanneer zij sneller statushouders overnemen (6.1), of door een sanctie te koppelen aan het niet tijdig huisvesten (6.2a). In maatregel 6.2b eindigt de opvang in het COA 3 maanden na statusverlening en worden de gemeenten verantwoordelijk. Deze maatregelen leveren een besparing in de opvangkosten van het COA op.
- Door de verantwoordelijkheid voor de opvang van (kansrijke) asielzoekers en statushouder te verdelen tussen het Rijk (COA) naar de gemeenten (6.3.1) kunnen vergunninghouders en kansrijke asielzoekers sneller worden geplaatst nabij de gemeente waar ze ook worden gehuisvest. Verwacht mag worden dat decentrale opvang beter aansluit op de wensen in de lokale samenleving en kan leiden tot een meer evenredige spreiding van opvang van asielzoekers over het land.
- Het verwachte effect van het hanteren van een taakstelling voor de huisvesting van statushouder op provincieniveau in plaats van gemeenteniveau is dat de vraag en aanbod beter op elkaar kan worden afgestemd.

Uitvoering

- In maatregel 6.1 wordt voorgesteld om gemeenten te belonen indien zij statushouders sneller huisvesten.
- Met maatregel 6.2.a worden de kosten voor de opvang in het COA in rekening gebracht bij de gemeenten die de gemeentelijke taakstelling statushouders niet halen;
- In maatregel 6.2.b wordt de opvang in het COA na statusverlening beperkt tot 3 maanden. Na deze 3 maanden eindigt de opvang en wordt de gemeente per direct verantwoordelijk voor de huisvesting.
- In maatregel 6.3.1 wordt de verantwoordelijkheid voor de opvang van (kansrijke) asielzoekers en statushouder gedeeld tussen het Rijk (COA) naar de gemeenten.
- In maatregel 6.3.2 wordt de taakstelling voor de huisvesting van statushouders niet bij de gemeenten, maar bij de provincies belegd.

Variant 6	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
6.1 Bonus bij sneller huisvesten	0	-25	-25	-25	-25	-25
6.2a Malus bij niet halen taakstelling	0	-25	-25	-25	-25	-25
6.2b Opvang statushouders beperken	0	-58	-58	-58	-58	-58
6.3.1 Gedeelde verantwoordelijkheid	0	0	0	0	0	0
6.3.2 Taakstelling provincies	0	0	0	0	0	0

1 Inleiding

1.1 Opdracht

De taakopdracht en grondslag zijn toegevoegd in bijlage 1 en 4.

1.2 Definities

In de taakopdracht wordt gesproken over reguliere en irreguliere migratie. Onder deze termen wordt verstaan:

Reguliere migratie

Dit betreft migratie van personen die met geldige documenten toegang en verblijf krijgen.

Irreguliere migratie

Irreguliere migratie betreft mensen die zonder geldige verblijfsdocumenten een landgrens overschrijden. Binnen deze groep bestaan grote verschillen, zowel qua herkomst, maar ook qua karakter en motivatie voor migratie.

Vluchtelingen

Volgens het VN Vluchtelingenverdrag is een vluchteling iemand die zijn of haar land van herkomst ontvlucht vanwege gegronde vrees voor vervolging. Redenen voor vervolging kunnen zijn: ras of nationaliteit, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Een vluchteling kan in eigen land geen bescherming krijgen van de overheid tegen deze vervolging.

Asielzoekers

Een asielzoeker is iemand die asiel heeft aangevraagd buiten het land van herkomst en wacht op een beslissing op zijn of haar aanvraag.

Secundaire migratie van asielzoekers

Met secundaire migratie wordt het verder migreren van een asielzoeker bedoeld die – in de EU - onder de werking van de Dublin Verordening (III) valt, naar een andere lidstaat dan de lidstaat die op grond van Dublin III verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

1.3 Dwarsdoorsnijdende thema's en raakvlakken andere werkgroepen

Deze brede maatschappelijke heroverweging raakt op verschillende vlakken aan de dwarsdoorsnijdende thema's die door het SGO zijn geïdentificeerd. Met name het thema maatschappelijke samenhang komt in verschillende analyses, varianten en maatregelen terug. Ook digitalisering is een thema dat af en toe raakt aan het onderwerp, onder andere op het gebied van grenstoezicht en planning in de asielketen. Het onderzoek raakt aan de werkgroep "Eerlijk werk" en "Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling".

BMH 4 Eerlijk Werk

In dit rapport wordt op aantal plaatsen verwezen naar (legale) arbeidsmigratie. Zowel vanuit derde landen als EU-lidstaten komen migranten naar Nederland om te werken. Hoewel de meerderheid van deze arbeidsmigranten in goede omstandigheden in Nederland woont en werkt is deze groep wel kwetsbaarder voor slechte werk- en leefomstandigheden dan Nederlandse werknemers. Deels komt dit doordat deze arbeidsmigranten bereid zijn om genoeg te nemen met slechtere arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden dan die in Nederland gelden, omdat

met name de Nederlandse arbeidsvoorwaarden altijd nog beter zijn dan die in hun land van herkomst. Deels is dit het gevolg van de afhankelijkheidsrelatie met hun werkgever, voor inkomen en soms ook huisvesting, waardoor arbeidsmigranten terughoudender zijn om op te komen voor hun rechten. Iets dat nog versterkt kan worden door gebrekkige kennis van de Nederlandse taal en onbekendheid met Nederlandse wet- en regelgeving. Deze problematiek komt uitgebreid aan bod in BMH-werkgroep *Eerlijk Werk* (werkgroep 4). Voor onderhavig rapport is van belang dat het waarborgen van eerlijk werk een belangrijk aandachtspunt is bij alle gevallen waarin buitenlandse werknemers in Nederland kunnen werken.

BMH 7 Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling

In dit rapport wordt ingegaan op uitstroom van statushouders uit de asielopvang naar gemeenten. De krapte op de woningmarkt is een actueel probleem en heeft ook zijn effect op de gemeenten voor wat betreft huisvesting van statushouders. De krapte op de woningmarkt wordt in het BMH-rapport *Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling* in beeld gebracht inclusief oplossingen die zijn gericht op het realiseren van voldoende betaalbare, bereikbare en duurzame woningen op plekken waar dat nodig is. In deze BMH wordt daarom niet verder ingegaan op de krapte op de woningmarkt.

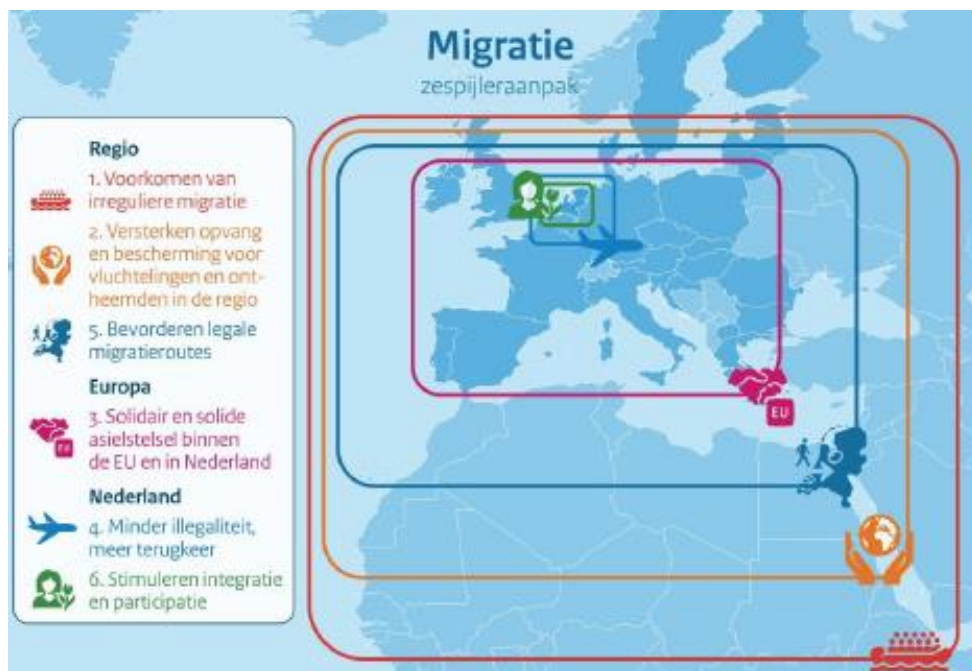
1.4

Juridische kaders

Het Nederlandse migratiebeleid wordt vormgegeven binnen de kaders die het internationale en Europese recht stelt. Het VN-Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het VN Verdrag voor de Rechten van het kind en de EU-wetgeving op basis van het EU-Werkingsverdrag vinden hun weerslag in de Vreemdelingenwet 2000. In het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) zijn door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijnen en verordeningen vastgesteld op het gebied van asiel en terugkeer, waaraan Nederland gebonden is. In deze Europese wetgeving zijn onder meer de normen vastgelegd waaraan een asielprocedure moet voldoen (in de zogenoemde Procedurerichtlijn), de opvangrechten voor asielzoekers (in de zogenoemde Opvangrichtlijn), de criteria op basis waarvan een asielvergunning moet worden verstrekt (in de zogenoemde Kwalificatierichtlijn), als ook de normen en procedures voor vertrek van migranten die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht (in de zogenoemde EU-Terugkeerrichtlijn) en welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag (Dublin verordening). Dit EU-recht bepaalt in belangrijke mate het Nederlandse vreemdelingenrecht. Omdat het vreemdelingenrecht onderdeel uitmaakt van het bestuursrecht, is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op beslissingen en procedures in het vreemdelingenrecht. Voor de kaders van de Nederlandse regelgeving en praktijk is de interpretatie relevant die Europese en nationale rechters geven aan deze verplichtingen.

2 Het huidige kabinetsbeleid

De integrale migratieagenda van het kabinet Rutte-III is de uitwerking van de beleidsvoornemens uit het Regeerakkoord en vormt de basis van het huidige kabinetsbeleid voor een gezamenlijke aanpak op migratie.² Er is gekozen voor een integrale benadering, dit wil zeggen dat overheidshandelen op migratie in zijn totaliteit moet worden gezien en beoordeeld. Dit vergt intensieve interdepartementale samenwerking. Als uitgangspunt is hierbij de migratieroute gekozen, van land van herkomst tot terugkeer of integratie. De migratieagenda bestaat uit zes pijlers (zie afbeelding).



De zes pijlers werken van buiten naar binnen: (1) voorkomen irreguliere migratie; (2) versterken opvang en bescherming in de regio; (3) een solidair een solide asielstelsel binnen de EU en Nederland; (4) minder illegaliteit en meer terugkeer. (5) bevorderen legale migratieroutes; en (6) stimuleren integratie en participatie.

Voorkomen van irreguliere migratie

Het beleid is gericht op de aanpak van grondoorzaken en preventie van instabiliteit, conflict en irreguliere migratie, onder meer door ontwikkelingssamenwerking, civiel-militaire inspanningen en handel en investeringen. Daarnaast wordt ingezet op het reguleren van migratiestromen- en processen door inrichting van asielprocedures, opvang in de regio en het intensiveren van de relaties met (Europese) partners, organisaties en herkomst- doorreis- en bestemmingslanden. Onderdeel hiervan is ook de aanpak van mensensmokkel en -handel en grensbeheer.

² TK, 2018-2019, 19637, nr. 2375

Opvang in de regio

In de integrale migratieagenda staat opvang in de regio centraal: het creëren van veilige en perspectiefvolle opvang biedt vluchtelingen en ontheemden bescherming dichtbij huis, neemt de noodzaak weg om verder te migreren en stelt vluchtelingen beter in staat snel terug te keren. Om te voorkomen dat opvanglanden zelf destabiliseren steunt Nederland zowel vluchtelingen als kwetsbare gastgemeenschappen.

Solidair en solide asielstelsel binnen de EU en Nederland

De overheid zet in het kader van het GEAS in op een herziening die leidt tot een moderner, robuuster en geharmoniseerd stelsel met aandacht voor solidariteit en verdeling van de verantwoordelijkheden. Omdat het niet is gelukt in Europees verband tot een gezamenlijk asielstelsel te komen is inmiddels gekozen voor een meer stapsgewijze aanpak met praktische verbeteringen van de bestaande structuren. Via het programma Flexibilisering asielketen wordt gewerkt aan een flexibeler asielstelsel, dat beter kan inspelen op ontwikkelingen in de fluctuerende instroom en maatschappelijk en financieel efficiënter is dan het nemen van ad hoc maatregelen.

Minder illegaliteit, meer terugkeer

Er wordt ingezet op zowel vrijwillig vertrek als de verruiming van de mogelijkheden voor gedwongen vertrek en vreemdelingenbewaring. Daarnaast wordt ook ingezet op het maken van afspraken met herkomstlanden, waarbij het principe *more for more, less for less* het uitgangspunt is. Voor migranten zonder verblijfsrecht zijn Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's) opgericht. Zij kunnen hier opgevangen worden op de voorwaarde dat zij meewerken aan een bestendige oplossing voor hun situatie.

Bevorderen van legale migratieroutes

In de migratieagenda stelt het kabinet voor legale migratie te bevorderen, omdat dit een waardevolle bijdrage levert aan de Nederlandse (kennis)economie en samenleving en de bevordering van afspraken over terugkeer- en overname met derde landen. Het kabinet geeft in de voortgangsbrief aan geen nieuwe mogelijkheden voor legale migratie te starten.³ In het kader van legale migratie zet het kabinet verder in op hervestigingsprogramma's.

Stimuleren participatie en integratie

Het huidige beleid is erop gericht om de integratie en participatie van nieuwkomers te verhogen. Dit gebeurt aan de ene kant door het bieden van kansen en aan de andere kant het stellen van plichten: wie blijft, doet mee.

Humanitaire hulp

Nederlandse bijdragen aan humanitaire hulp staan los van de integrale migratieagenda en worden dus niet ingezet voor het migratiebeleid.

³ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2535

3 Contextanalyse

3.1 Migratietrends

Migratie is van alle tijden en komt overal ter wereld voor. Ongeveer 3% van de wereldbevolking leeft in een ander land dan het land waar men geboren is. Dit is sinds de Tweede Wereldoorlog in relatieve zin ongeveer gelijk gebleven.⁴ In absolute aantallen is migratie wel sterk toegenomen.⁵ Als mensen vandaag de dag migreren dan doen ze dat voor het grootste deel op reguliere, veilige wijze en veelal binnen de regio waar men is geboren. Afstand tot familie, taal en cultuur beperken de mobiliteit van mensen.

Migratie is sterk gerelateerd aan geopolitiek, handel en culturele uitwisseling en biedt de nodige kansen voor landen. Hoewel deze BMH de nadruk legt op de uitdagingen van irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen, is het ook van belang te wijzen op onderzoek dat de relatie onderkent tussen mondiale migratie, menselijke ontwikkeling en economische groei. Studies van de OECD, het IMF, McKinsey Global Institute, de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken onderstrepen het belang om focus te blijven houden op zowel de successen, als de uitdagingen van migratie.⁶

Een relatief klein deel van de wereldwijde migratie is irregulier. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die vluchten voor vervolging of onveiligheid en mensen die omwille van sociaaleconomische redenen op zoek zijn naar een nieuwe bestemming.

In 2015 kwamen grote aantallen asielzoekers op irreguliere wijze naar Europa. Dit gebeurde – door gebrek aan reguliere (en veilige) en mogelijkheden - vaak met hulp van mensensmokkelaars en/of door risicovolle overtochten op zee. De afgelopen jaren zijn de aankomsten van asielzoekers aan de Mediterrane buitengrenzen van Europa sterk afgenomen: van ruim een miljoen mensen in 2015 naar circa 125.000 mensen in 2019.⁷ Verschillende factoren en samenwerking met herkomst-, doorreis- en bestemmingslanden hebben invloed gehad op de gedaalde instroom, zoals de EU-Turkije Verklaring, de aanvullende grensbewaking van landen op de Balkan en afspraken van de EU met de Libische kustwacht over het bewaken van de Libische kust. Dit heeft onder meer tot gevolg dat irreguliere migranten verblijven in de detentiecentra in Libië en in opvangkampen op de Griekse eilanden.

De betekenis van de Centraal-Mediterrane route voor asielmigratie is (hierdoor) afgenomen. Voor Noordwest-Europa is de Oostmediterrane route in termen van asielmigratie op dit moment het meest van betekenis. Ook het aantal aankomsten via de Westmediterrane route in Spanje is substantieel, maar de samenstelling qua nationaliteiten is zodanig dat deze irreguliere migranten minder doorreizen naar Noordwest-Europa. Recentelijk is de instroom via de Oost Mediterrane Route weer sterk toegenomen t.o.v. 2018. Zie tabel hieronder met de cijfers over irreguliere grensoverschrijdingen.

⁴ Wereldbank. *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets*.

⁵ IOM (2020). *World migration report 2020*. In 1995 waren er wereldwijd naar schatting ca. 161 miljoen migranten, in 2020 waren dit er 272 miljoen.

⁶ IOM (2018). *World migration report 2018*.

⁷ UNHCR. *Operational Report*. Geraadpleegd 24/1/2020: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

	CENTRAAL MEDITER.	OOST MEDITER.	WEST BALKAN	WEST MEDITER.	OVERIG⁸	TOTAAL
2009	11.043	39.973	2.995	6.642	43.850	104.503
2010	4.450	55.688	2.302	5.003	36.548	103.991
2011	64.261	57.025	4.596	8.448	6.659	140.989
2012	15.151	37.224	6.336	6.397	7.274	72.382
2013	45.298	24.798	19.926	6.838	10.479	107.339
2014	170.664	50.834	43.355	7.183	10.837	282.873
2015	153.946	885.386	764.033	7.004	11.808	1.822.177
2016	181.376	182.277	130.261	9.990	7.143	511.047
2017	118.962	42.319	12.179	23.063	8.131	204.654
2018	23.485	56.560	5.844	56.245	6.902	149.036
2019	14.003	83.333	15.127	23.969	5.309	141.741

Bron: Frontex.

Het aantal eerste asielaanvragen in de EU is gedaald van 1,3 miljoen in 2015 naar 648.500 in 2019 (een afname van 50 procent).⁹ Binnen Europa is secundaire migratie juist substantieel toegenomen. Ook de instroom in Nederland, is voor een belangrijk deel het gevolg van secundaire migratie. Asielzoekers onttrekken zich in verschillende lidstaten regelmatig vroegtijdig aan het toezicht om hun overdracht te voorkomen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielaanvraag.

Migratie richting Nederland bestaat voor het grootste deel uit reguliere migratie (o.a. gezinsmigratie, studie en arbeidsmigratie). Van de mensen die zich in Nederland vestigen en er niet zijn geboren, is het grootste deel afkomstig uit EU-lidstaten en maakt gebruik van het vrij verkeer van arbeid of personen.¹⁰

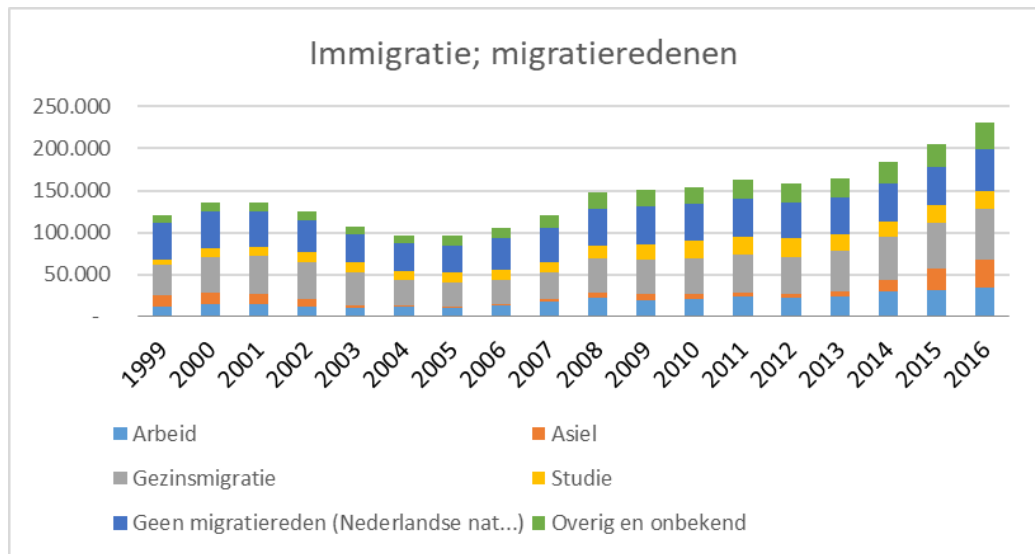
Tot de jaren tachtig van de twintigste eeuw waren er geen noemenswaardig grote groepen asielzoekers die zich in Nederland melden. In 1994 was de grootste groep nieuwe asielzoekers afkomstig uit Bosnië, vanwege de oorlog in het voormalige Joegoslavië. Tussen 1997 en 2000 was het aantal asielzoekers hoog vanwege de burgeroorlog in Joegoslavië en de conflicten in het Midden-Oosten en (Noord-)Afrika. Het jaar 2002 markeerde een omslag naar een jarenlange daling. In de loop van 2013 nam de instroom toe vanwege de onrust in het Midden-Oosten (vooral vanuit Syrië) met 2015 als piekjaar waar de instroom substantieel groeide.

⁸ Dit betreft: Black Sea Route, Circular Route from Albania to Greece, Eastern Borders Route, Western African Route en overig.

⁹ Bron: Eurostat.

¹⁰ Bron: CBS. Geraadpleegd 24/1/2020:

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83518NED/table?dl=236B0>



Bron: CBS¹¹

De asielinstroom in Nederland bestaat uit het aantal ingediende asielaanvragen. Dit betreft zowel eerste aanvragen (inclusief geboorten) als tweede en volgende aanvragen. Ook nareizende gezinsleden van houders van een zelfstandige asielvergunning worden in de instroomcijfers meegeteld. Onder asiel vallen tevens de asielzoekers die in het kader van de EU-herplaatsingsafspraken vanuit Griekenland en Italië naar Nederland zijn overgebracht en de vluchtelingen die in het kader van UNHCR-hervestigingsmissies naar Nederland zijn overgebracht. In 2015 zijn er ongeveer 60.000 asielaanvragen ingediend in Nederland. In 2019 werden ruim 29.000 asielaanvragen ingediend.¹² De samenstelling van de asielinstroom in Nederland is door de jaren heen veranderd. Ten tijde van de hoge instroom lag het inwilligingspercentage hoger dan nu. Het inwilligingspercentage in asielzaken is gedaald van 80% in 2015 tot 25% in 2019. De daling van het inwilligingspercentage is terug te voeren op de verschuiving in de samenstelling van de asielpopulatie sinds de hoge instroom van 2015. Er zijn ook personen die aan de grens geweigerd worden, omdat zij niet beschikken over geldige reisdocumenten. Een deel daarvan vraagt asiel aan.

3.2 Context

Irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen van buiten Europa naar de EU en Nederland worden beïnvloed door structurele ontwikkelingen en soms onvoorspelbare gebeurtenissen. In haar rapport *Op weg naar 2030: Migratie een toekomstverkenning* maakt de ACVZ de inschatting dat het migratiepotentieel voor Europa en Nederland tussen nu en 2030 in grote mate zal afhangen van externe factoren zoals klimaatverandering, conflicten en sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen op de continenten Azië en Afrika.¹³ Daarnaast zijn onder meer economische groei en werk, rechten en politieke vrijheid en sociale netwerken en voorzieningen in Europa factoren die (toekomstige) migratie kunnen

¹¹ "Gezinmigratie" bestaat uit: gezinshereniging, meemigrerende gezinsleden en gezinsvorming. Onder gezinshereniging wordt de vestiging in Nederland verstaan van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar Nederland zijn gekomen (bijvoorbeeld: huwelijk, minderjarige kinderen). De categorie "overig en onbekend" omvat bijvoorbeeld economisch niet-actieven en mensen die naar Nederland komen voor een medische behandeling. Bron: CBS.

¹² Bijlage 9 Cijfers tabel 3.1

¹³ ACVZ (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*.

aantrekken. Het zal vooral een – vaak individuele - combinatie van deze drijvende en aantrekkende factoren zijn die mensen motiveren een reis richting Europa te overwegen.

3.2.1 *Ontwikkelingen in de wereld*

Uit verschillende analyses komt naar voren dat de gebieden rondom Europa een aantal zorgwekkende en complexe ontwikkelingen laten zien. Extreme armoede manifesteert zich komend decennium naar alle waarschijnlijkheid vooral in Sub Sahara Afrika, waar het veel mensen ontbreekt aan sociaaleconomisch perspectief.¹⁴ De onderliggende oorzaken van deze armoede en ontwikkelingsproblematiek zijn hardnekkig en volgens de Wereldbank steeds moeilijker te bestrijden.¹⁵ De Wereldbank verwacht ook dat onderwijs en vaardigheden in juist deze groep landen zich onvoldoende zal aanpassen aan wat industriële ontwikkelingen (zoals robotisering) vereisen.¹⁶ De gevolgen van klimaatverandering, zoals droogte en overstromingen, zullen komend decennium juist voor deze kwetsbare landen het grootst zijn. De regio rond het Tsjaadmeer (Sub Sahara Afrika) laat nu al zien dat droogte bestaande spanningen vergroot als gevolg van ongelijkheid en politieke marginalisatie en resulteert in conflict en een voedingsbodem geeft voor terrorisme.

De demografische samenstelling van de wereld zal in 2050 naar verwachting sterk zijn veranderd. De wereldbevolking stijgt met twee miljard mensen naar een aantal van 9,7 miljard. Waar de bevolking in Europa komende decennia krimpt, verdubbelt deze in Sub Sahara Afrika naar ruim 2 mld. mensen. Ook de bevolking in het Midden-Oosten en Noord-Afrika groeit sterk. Meer dan de helft van de mensen in Sub Sahara Afrika is in de komende decennia jonger dan 25 jaar. De economische groei in deze landen zal naar verwachting te beperkt zijn om voor voldoende inkomstenbronnen en sociaaleconomische mogelijkheden te zorgen.¹⁷

De conflicten in de wereld zijn tegenwoordig complexer dan voorheen, vaak langslpend, steeds meer tussen groeperingen binnen nationale grenzen en daardoor moeilijker op te lossen.¹⁸ Het conflict in Syrië heeft aangetoond dat in korte tijd veel mensen gedwongen ontheemd kunnen raken en een grote stroom vluchtelingen op gang kan komen. Het conflict en de afwezigheid van effectief bestuur in Libië heeft de ruimte voor irreguliere migratie naar Europa vergroot en mensensmokkel en –handel in de hand gewerkt. Het is niet waarschijnlijk dat de instabiliteit in deze regio's op korte termijn zal afnemen.

Een belangrijk deel van de 70,8 miljoen mensen die gedwongen ontheemd zijn, leeft in eigen land (41,3 miljoen) en een ander deel is het thuisland ontvlucht. Van de 25,9 miljoen geregistreerde vluchtelingen komt 57% uit drie landen: Syrië (6,7 miljoen), Afghanistan (2,7 miljoen) en Zuid-Sudan (2,3 miljoen).¹⁹ Wereldwijd wachten 3,5 miljoen mensen op hun asielverzoek. Het grootste deel van deze vluchtelingen wordt opgevangen of 'zit vast' in de eigen regio. Zo verblijven de meeste Syrische vluchtelingen in de buurlanden Turkije, Libanon en Jordanië.²⁰

¹⁴ IOB (2018). *Ontwikkeling en migratie*.

¹⁵ Wereldbank (2018). *Poverty and Shared Prosperity*.

¹⁶ Wereldbank (2019). *Human Capital Index*.

¹⁷ UN DESA (2019). *World population prospects 2019*.

¹⁸ Verenigde Naties en Wereldbank (2017). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

¹⁹ Dit zijn geregistreerde vluchtelingen, waarvan 20,4 miljoen vluchtelingen onder het mandaat van UNHCR en 5,5 miljoen Palestijnse vluchtelingen onder het mandaat van UNWRA.

²⁰ UNHCR. *Figures at a glance*. <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

Het grootste deel (85%) van alle vluchtelingen en intern ontheemden wordt opgevangen in lage- en middeninkomenslanden (vaak in eigen regio). Veel vluchtelingen geven aan dat zij het liefst terug naar huis zouden willen keren, maar dat het gebrek aan veiligheid als belangrijkste obstakel wordt gezien.²¹ Motivaties om vanuit de regio door te migreren verschillen, maar worden voor een groot deel bepaald door de mate waarin levensonderhoud kan worden georganiseerd.²² Onderzoek onder vluchtelingen in Jordanië toont aan dat een aantal kritieke factoren (mate van werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, waardigheid en veiligheid) bijdraagt aan de overweging verder te migreren.²³ Gastlanden ervaren zelf ook geregeld problemen als werkloosheid, armoede, een gebrek aan adequate voorzieningen en benodigde infrastructuur voor de (door vluchtelingen) groeiende bevolking. Definitief verblijf van vluchtelingen in opvanglanden wordt door gastgemeenschappen vaak niet gezien als een realistische optie. Er is tegelijkertijd internationaal consensus dat een uitzichtloos verblijf van vluchtelingen in opvang geen duurzame oplossing biedt. Het langetermijnperspectief voor vluchtelingen in opvanglanden – bijvoorbeeld in de Syrië-regio – zal daarom gericht moeten zijn op terugkeer.

De sociaaleconomische ongelijkheid en de kloof in perspectief en kansen tussen Europa en aangrenzende regio's is vaak de onderliggende reden voor irreguliere migratie. Bovendien is dat verschil sneller in beeld door globalisering, het internet en sociale netwerken. Diaspora is daarbij een belangrijke schakel tussen mensen in herkomstlanden en landen in Europa. Diaspora stuurden naar verwachting in 2019 551 mld. dollar aan geldzendingen terug naar herkomstlanden. Dit is vier keer meer dan ontwikkelingslanden ontvangen aan officiële ontwikkelingshulp (ODA).²⁴ Ontvangende landen van deze geldzendingen liggen vooral in Zuid en Oost Azië (288 mld. dollar). In Sub Sahara Afrika (SSA) is het aandeel substantieel lager (49 mld. dollar), waarvan de helft naar Nigeria gaat. ODA is voor veel landen in SSA nog de belangrijkste externe inkomstenbron, maar de potentie van geldzendingen van migranten is groot. Voor de relatie tussen de EU en omliggende regio's is dit een bepalende factor geworden. Deze regio's zullen zich naar verwachting steeds assertiever opstellen en concrete tegenprestaties vragen in de inzet om irreguliere migratie tegen te gaan. Daarbij is het de verwachting dat de relatieve invloed van EU-beleid en afspraken met herkomstlanden zal afnemen, omdat nieuwe spelers zoals China, India en de Golfstaten actiever worden in de regio's rond Europa en een andere (minder principiële) opstelling hebben. De economische opkomst van deze nieuwe spelers kan migratieroutes in de toekomst overigens ook verleggen, omdat andere landen aantrekkelijker worden voor mensen die zoeken naar werk en een nieuwe toekomst.

3.2.2 *Europese samenwerking*

Zowel binnen de internationale gemeenschap, als binnen de EU, maken een diversiteit aan belangen het moeilijk om tot gezamenlijke beleidsvorming te komen op migratie. De posities van de lidstaten binnen de EU op migratie lopen zozeer uiteen dat het vooralsnog niet is gelukt om tot een herziening van het GEAS te komen. Er lijkt geen overeenstemming bereikt te kunnen worden over bijvoorbeeld

²¹ 75% van de vluchtelingen geeft aan op termijn terug te willen keren, maar een belangrijk deel verwacht dit niet te doen in de eerst volgende 12 maanden. Bron: UNHCR (2019). *Fifth regional survey on Syrian refugees' perceptions and intentions on return to Syria*.

²² Overseas Development Institute (2017). *The lives and livelihoods of Syrian refugees: A study of refugee perspectives and their institutional environment in Turkey and Jordan*.

²³ Huma Haider (2016). *Syria refugee onward migration from Jordan to Europe, in Knowledge, evidence and learning from development (K4D)*.

²⁴ World Bank Group (2019). *Leveraging Economic Migration for Development*.

een herverdelingsmechanisme van asielzoekers tussen de lidstaten. Door de toenemende druk op Schengen, zijn enkele landen hun binnengrenzen weer gaan controleren. Tegelijkertijd is het migratiebeleid en de herziening van het GEAS een belangrijke prioriteit van de nieuwe Europese Commissie. EU-landen staan continu voor een dilemma: vasthouden aan EU eenheid of meegaan met een groep gelijkgestemde landen.

Onder druk van de hoge instroom in 2015 van vooral Syrische vluchtelingen kwamen EU-landen wel gezamenlijk tot een overeenkomst met Turkije: de EU-Turkije Verklaring. Als buurland van Syrië vangt Turkije 3,7 miljoen vluchtelingen op (van in totaal 5,6 miljoen Syrische vluchtelingen), waarmee het een grote verantwoordelijkheid op zich neemt. De EU geeft Turkije financiële steun voor het opvangen van deze vluchtelingen, met daarbij de verwachting dat Turkije deze mensen humanair zal blijven opvangen.

3.2.3 *Instroom en draagvlak Nederland*

Immigratie heeft invloed op de Nederlandse samenleving. De Nederlandse bevolking groeide van 2010 t/m 2019 van 16,6 naar 17,3 miljoen mensen. Het aantal inwoners steeg met 4% en het aantal huishoudens met 7%. De groei in dit decennium is het gevolg van natuurlijke aanwas (saldo geboorte en sterfte is 275.541 mensen) en immigratie (migratiesaldo is 432.258 mensen).²⁵ Sinds 2015 is die bevolkingsgroei alleen nog het gevolg van immigratie, zowel van reguliere migratie als asiel. De belangrijkste factoren van deze groei zijn de toetreding tot Schengen van veel Oost-Europese landen in 2007 en de instroom van vluchtelingen uit conflictgebieden (Syrië, Irak, Eritrea).²⁶ In 2019 groeide de Nederlandse bevolking met 126.410 mensen. Dit is het saldo van internationale migratie (109.166 mensen) en natuurlijke aanwas (17.244 mensen). De groei door immigratie in 2019 was voor 51,2% vanuit Europa, 19,4% uit Azië, 11,3% uit Amerika, 9,2 % Nederlanders, 7,9% uit Afrika, en 0,9% uit Oceanië.²⁷ Het aantal asielaanvragen in 2019 was 29.000.

Het asielvraagstuk zorgt aan de ene kant voor maatschappelijke spanningen en sociale onrust, en aan de andere kant voor uitingen van hulp uit alle hoeken van de samenleving. Uit onderzoek van het WODC blijkt dat opvang van asielzoekers in AZC's niet tot grote problemen leidt, en dat mensen die dicht bij een AZC wonen eerder een positieve mening dan een negatieve mening hebben over asielzoekers hebben dan mensen die verderaf wonen. Het WODC concludeert dat voor zover acceptatie van asielzoekers wel onder druk staat, dit sterk samenhangt met een breder levend maatschappelijk ongenoegen.²⁸

Het SCP geeft aan dat opvattingen in de samenleving over immigratie en de multiculturele samenleving redelijk stabiel zijn en iets positiever zijn geworden tussen 2008-2018. Het overgrote deel van de Nederlanders verlangt soepelheid in het afgeven van verblijfsvergunningen voor mensen die om politieke redenen of voor oorlog en geweld zijn gevlucht, waarbij wel een verwachting is dat deze mensen op termijn weer zullen terugkeren.²⁹ Een deel van de vluchtelingen keert uiteindelijk terug. Tegelijkertijd zorgt een relatief kleine groep overlastgevende

²⁵ CBS (2019). *De Jaren tien in cijfers*.

²⁶ Sociaal Cultureel Planbureau (2019). *De sociale staat van Nederland*.

²⁷ CBS (2019). *Hoeveel immigranten komen naar Nederland?*

²⁸ WODC (2020). *Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust*.

²⁹ Sociaal Cultureel Planbureau (2019). *De sociale staat van Nederland*.

asielzoekers voor onrust en spanningen waar vooral lokaal de impact direct merkbaar is.³⁰ Dit doet afbreuk aan het maatschappelijk draagvlak voor migratiebeleid.

Onder burgers is relatief veel draagvlak voor de doelstellingen van het migratiebeleid, zoals het opvangen van vluchtelingen. De samenleving oordeelt vooral kritisch over de uitvoering ervan, zoals over het terugkeerbeleid, inburgering en procedures.³¹ In de afgelopen jaren zijn de meningen over het opvangbeleid wel licht negatiever geworden (38% van de Nederlanders oordeelde in 2017 negatief over het opvangbeleid, in 2019 was dit 43%). Daarnaast is de zorg over de consequenties van de instroom van asielzoekers voor huisvesting en de Nederlandse identiteit licht gestegen (59% in 2017, 63% in 2019). De emoties tegenover asielzoekers zelf blijven overwegend positief.³²

³⁰ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2509

³¹ T. Postmes. Rijksuniversiteit Groningen (2018). *Draagvlak Migratiebeleid*.

³² WODC (2020). *Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust*.

4 Beleidsanalyse en uitdagingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de twee hoofdvragen die centraal staan in deze brede maatschappelijke heroverweging de belangrijkste en grootste (maatschappelijke) uitdagingen benoemd. Vervolgens wordt vooruitgeblikt in welke variant de BMH-werkgroep maatregelen en oplossingsrichtingen heeft uitgewerkt voor deze uitdagingen.

De centrale vragen voor de brede maatschappelijke heroverweging zijn 1) het beïnvloeden van internationale irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen en 2) het doelmatig inrichten en aansturen van de nationale asielketen, alsmede het verbeteren van de flexibiliteit in de keten. In die context zijn de belangrijkste door de werkgroep geïdentificeerde (maatschappelijke) uitdagingen en problemen:

- Het beïnvloeden van internationale irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen (4.1);
- Grip op instroom naar Nederland (4.2);
- Langdurig verblijf van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en stapelen van procedures (4.3);
- De wisselende omvang en samenstelling van de asielinstream (4.4);
- Effectief laten terugkeren van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen (4.5);
- Lang verblijf van statushouders in de opvang in afwachting op huisvesting in gemeenten (4.6);
- Eenduidige, objectieve informatie over migratieontwikkelingen en beleid (4.7).

Bij meerdere onderwerpen spelen sturing, doelmatigheid en het (Europese) juridische kader een rol. Een overzicht van relevante cijfers is te vinden in bijlage 9.

4.1 **Beïnvloeding van irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen**

In de samenleving kan het gevoel bestaan dat de instroom van migranten 'ons overkomt' en dat de Nederlandse overheid daar onvoldoende invloed op kan uitoefenen. In zekere mate is deze invloed inderdaad beperkt. Een groot deel van migranten betreft EU-burgers die gebruik maken van vrij verkeer van personen of gebruik maken van reguliere, legale migratiemogelijkheden.³³

Irreguliere migratie laat zich moeilijk reguleren of stopzetten en migranten hebben vaak verschillende, individuele en meerdere onderliggende reis- en vluchtmotieven. Vluchtelingen zijn daarbinnen weer een specifieke groep, deze mensen zijn vaak gedwongen te migreren om reden van geweld of vervolging. Beïnvloeding van irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen vraagt daarom verdere analyse van motieven en structurele grondoorzaken en beleid dat daarop is gericht. Daarnaast is Nederland in de internationale context afhankelijk van wisselende en externe factoren en andere landen en internationale organisaties.

4.1.1 *Inzet op grondoorzaken en coherentie van beleid*

Het werken aan grondoorzaken kan een instrument zijn om invloed te hebben op de onderliggende, structurele oorzaken van onder meer irreguliere migratie. Uit de contextanalyse blijkt dat klimaatverandering, demografische ontwikkelingen, conflict

³³ Bron: CBS. <https://longreads.cbs.nl/europese-meetlat-2019/migratie/>

en sociaaleconomische ongelijkheid de komende decennia naar verwachting vooral negatieve effecten hebben op de ontwikkeling van landen in de MENA-regio, de Sahel en Hoorn van Afrika. Indien zaken als goed bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling in die landen niet verbeteren, is het niet de verwachting dat pogingen van mensen om irregulier naar Europa of elders te migreren zullen afnemen. Het Nederlandse buitenlandsbeleid richt zich in toenemende mate op deze regio's en diplomatieke capaciteit in die regio's is vanaf 2018 versterkt. De drie meest gebruikte en ook dodelijkste irreguliere migratieroutes naar Europa vinden hun oorsprong in juist die gebieden.³⁴ Vanuit het bestrijden van grondoorzaken van conflict, armoede en ongelijkheid – waardoor mensen gebrek aan toekomstperspectief zien in eigen land – is het verstandig die regionale focus te continueren en waar mogelijk de context specifieke grondoorzaken in die regio's als uitgangspunt te nemen. Het argument dat economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden juist leidt tot meer migratie lijkt voor irreguliere migratie weinig voorspellende waarde te hebben. Deze redentatie is namelijk gebaseerd op macrocijfers over uitsluitend reguliere migratie, en niet over irreguliere migratie.³⁵ Er is meer onderzoek nodig om te beoordelen hoe een coherente inzet van handels- en investeringen beleid of het verruimen van mogelijkheden voor reguliere migratie van invloed kunnen zijn op irreguliere migratiebewegingen. Een voorstel voor coherente inzet op grondoorzaken wordt toegelicht in variant 2.

4.1.2 *Humanitaire hulp*

Humanitaire crises of conflict zijn directe oorzaken voor vluchtelingenbewegingen en irreguliere migratie. Humanitaire hulp is het meest directe, flexibele instrument waarmee Nederland bijdraagt aan eerste hulp voor mensen in crisissituaties (voedsel, water, onderdak, geestelijke gezondheidszorg). Die hulp verstrekt Nederland in DAC-landen³⁶, zoveel mogelijk gecoördineerd via VN organisaties, het Internationale Rode Kruis (ICRC) en ngo's (met name via de *Dutch Relief Alliance*).

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.³⁷

Nederland baseert haar indicatieve planning voor humanitaire hulp op de *Global Humanitarian Overview* (GHO), waarin de VN jaarlijks een overzicht publiceert van de noden en de financieringsbehoefte. Volgens de GHO zijn dit in 2020 vooral humanitaire crises in Syrië, DRC, Zuid-Sudan, Jemen, Sudan, Ethiopië, Afghanistan, Somalië en Nigeria.³⁸ Dit zijn voor een belangrijk deel herkomstlanden van mensen die zich in Europa melden voor asiel. Voorstellen ten aanzien van humanitaire hulp zijn terug te vinden in variant 2C.

³⁴ Dit betreft de oost-, centraal- en westmediterrane routes.

³⁵ IOB (2018). *Ontwikkeling en migratie*.

³⁶ Humanitaire hulp betreft budget voor *Official Development Assistance* (ODA) en wordt alleen verstrekt aan landen die op de OESO-DAC-lijst voor ODA-ontvangende landen staan. Het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO bewaakt criteria voor wat donoren als ODA kunnen aanmerken.

³⁷ Norwegian Refugee Council (2015). *Thousands of refugees return to Syria from Jordan*; Huma Haider. (2016). *Syrian refugee onward migration from Jordan tot Europe*.

³⁸ UNOCHA (2019). *The Global Humanitarian Overview (GHO) 2020*.

4.1.3 *Opvang en bescherming in de regio*

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. Sinds 2016 heeft Nederland een speciaal instrument om flexibel, voorspelbaar en duurzaam hulp te verlenen aan ontheemden, vluchtelingen en gastgemeenschappen in specifieke regio's. Vanuit dit budget voor opvang en bescherming in de regio³⁹ is in 2018 een meerjarig partnerschap ontwikkeld met UNHCR, UNICEF, ILO, WB en IFC in de Syrië-regio en de Hoorn van Afrika. Met dit budget kan, afhankelijk van de context-specifieke behoefte, zowel humanitaire hulp (zoals *cash assistance*) worden verstrekt als ontwikkelingsgerichte steun ten behoeve van werkgelegenheid, onderwijs en bescherming voor zowel vluchtelingen- als kwetsbare gastgemeenschappen.

Met het creëren van budget voor opvang in de regio volgt Nederland aanbevelingen van de Wereldbank om vluchtelingen en gastgemeenschappen te steunen met hulp, bescherming en waar mogelijk toekomstgerichte faciliteiten als onderwijs, werk en zorg.⁴⁰ Een recente studie van de Wereldbank in de Syrië regio wijst uit dat beter perspectief in het opvangland uiteindelijk ook leidt tot snellere en meer duurzame terugkeer.⁴¹ De ACVZ noemt in haar toekomstverkenning dat het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio zonder uitzondering in alle beleidsmaatregelen centraal moet staan.⁴² Het Nederlandse budget voor opvang in de regio is relatief uniek, omdat de humanitaire- en ontwikkelingssectoren vaak gescheiden werelden zijn. De slagkracht van deze nieuwe aanpak kan worden versterkt als meer donoren hierbij aansluiten. Dit kan eraan bijdragen dat de aandacht voor hulp in deze chronische crises niet verzwakt, de stabiliteit van landen die veel vluchtelingen opvangen wordt gewaarborgd, vluchtelingen dichtbij huis worden opgevangen en geen reden hebben te overwegen verder te reizen (bijvoorbeeld naar Europa). Het is aan te bevelen om de Nederlandse inzet via de partnerschappen zo snel als mogelijk te evalueren en, indien deze aanpak succesvol blijkt, internationaal verder uit te dragen. Voorstellen voor opvang in de regio en manieren om andere donoren te betrekken zijn terug te vinden in variant 2C.

4.1.4 *Hervestiging en extra mogelijkheden*

Een ander instrument waarmee Nederland direct – hetzij in beperkte mate - invloed heeft op de instroom en het reguleren van migratie is hervestiging. Ongeveer 1,4 miljoen vluchtelingen komen in aanmerking voor hervestiging wereldwijd, waarvan 4,5% in 2019 daadwerkelijk werd hervestigd.⁴³ Er is internationaal vraag naar meer mogelijkheden voor legale overkomst van vluchtelingen om zo een bijdrage te leveren aan '*burden and responsibility sharing*'. Het Nederlandse hervestigingsquotum is momenteel 500 mensen per jaar. Daarnaast hervestigt Nederland via de EU-Turkije Verklaring jaarlijks ongeveer 1000 Syriërs.

³⁹ Dit budget was incidenteel in 2016 en 2017. Het kabinet Rutte-III heeft dit budget vanaf 2018 structureel verhoogd. Vanaf 2019 staat opvang en bescherming in de regio als afzonderlijk artikel op de BHOS-begroting.

⁴⁰ Wereldbank (2017). *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach: Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*.

⁴¹ Wereldbank (2019). *The mobility of displaced Syrians: An economic and social analysis*.

⁴² ACVZ (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*.

⁴³ UNHCR (2020). *More resettlement needed as only 4.5 per cent of global resettlement needs met in 2019*.

Wat Nederland momenteel slechts beperkt biedt, zijn zogenoemde *complementary pathways*⁴⁴; andere vormen van humanitaire toelating en/of reguliere mogelijkheden, specifiek voor vluchtelingen, om voor kortere of langere tijd legaal in Nederland te kunnen verblijven (bijvoorbeeld om te studeren of te werken). Het aantal landen (inclusief EU-lidstaten) dat dergelijke programma's ontwikkelt groeit.⁴⁵ De EU en UNHCR zijn intensief bezig om structuren op te zetten om landen bij te staan in het ontwikkelen en financieren van deze *complementary pathways*. In 2017 kregen 134.000 vluchtelingen toegang tot bescherming in derde landen (UNHCR) door middel van dergelijke programma's.⁴⁶

Deze programma's kunnen worden gecombineerd met een vorm van private sponsoring, waarbij respectievelijk de onderwijsinstelling (en/of docenten en/of medestudenten), een beroepsorganisatie of bedrijf, dan wel familieleden of groepjes burgers geheel of gedeeltelijk zorgdragen voor de kosten, opvang en begeleiding van deze vluchtelingen. Hervestiging of aanvullende programma's zullen vooral impact hebben op individuele vluchtelingen en hebben slechts beperkt (macro-) effect op irreguliere vluchtelingenbewegingen. Wel kan het een signaal afgeven aan opvanglanden dat naast opvang in de regio, lasten en verantwoordelijkheden gedeeld kunnen worden en daarmee onderdeel uitmaken van de bredere Nederlandse migratiediplomatie. Het bieden van meer plaatsen en mogelijkheden zou Nederland zo mogelijk meer ruimte en invloed kunnen geven om richting (grote) opvanglanden te pleiten voor (betere) opvang en (meer) perspectief voor vluchtelingen in de regio. Hoe Nederland hervestiging en *complementary pathways* kan inzetten zijn uitgewerkt onder variant 2C.

4.1.5 Samenwerking met herkomst- en transitlanden

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. Deze landen hebben enerzijds belang bij migratie naar Europa, vanwege de grote (potentiële) sommen geld die migranten overmaken naar familie en bekenden in het herkomstland en anderzijds kan migratie *brain drain* tot gevolg hebben. Binnen een brede samenwerking kunnen ook gevoelige onderwerpen aan bod komen, zoals gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. De EU zet sinds enkele jaren in op de totstandkoming van brede partnerschappen met landen van herkomst- en transit o.a. op grensbeheer. Het *global compact on migration* en het *global compact on refugees* kunnen hiervoor een gezamenlijk raamwerk zijn. 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.⁴⁷ Recent onderzoek

⁴⁴ Mogelijkheden voor *complementary pathways* zijn o.a.: humanitaire toegang, privaat/non-gouvernementeel gesponsorde toelating, humanitaire visa, aanvullende mogelijkheden op gezinshereniging, arbeid in loondienst en onderwijsmogelijkheden.

⁴⁵ Voorbeelden van landen die bijdragen aan *complementary pathways* zijn te vinden in onder meer Duitsland (uitgebreide gezinshereniging), Frankrijk (humanitaire toegang en visa, onderwijsmogelijkheden), Japan (onderwijsmogelijkheden), Australië (arbeidsmogelijkheden), Canada (private sponsoring, onderwijs- en arbeidsmogelijkheden), Brazilië (humanitaire visa), Ierland (private sponsoring), Italië (humanitaire toegang en visa), Portugal, het VK (private sponsoring), België (humanitaire toegang), Andorra (humanitaire toegang) en Monaco (humanitaire toegang).

⁴⁶ OECD (2018). *Safe pathways for refugees*.

⁴⁷ ACVZ (2019). *Legale kanalen voor migratie*.

geeft aan dat het aan te bevelen is geen directe koppeling te leggen tussen legale migratie en terugkeer, maar in te zetten op een brede migratierelatie waarvan terugkeer een onderdeel is. Gezien de toekomstige (demografische, economische) ontwikkelingen op vooral het Afrikaanse continent kan Nederland lessen trekken uit hoe andere landen die samenwerking op migratie invullen. In variant 2B zijn voorstellen terug te vinden ter ondersteuning van deze aanpak.

Nederland draagt sinds 2016 ook bij aan de *EU-Facility for Refugees in Turkey* (FRIT), waarmee de EU met 6 mld. euro Turkije steunt ten behoeve van basisvoorzieningen en toekomstgerichte opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije. Dit is onderdeel van de EU-Turkije verklaring en vooralsnog effectief gebleken als inzet om irreguliere migratie van vluchtelingen naar Europa te beïnvloeden. De relatie tussen de EU en Turkije vraagt voortdurend om onderhoud, een dergelijke aanpak is onder specifieke omstandigheden tot stand gekomen en is niet zomaar te kopiëren naar afspraken met andere landen. Het is van belang om deze samenwerking goed te evalueren, inclusief de middel- en lange termijn impact voor de relatie met Turkije. Daarnaast blijft het ook belangrijk om te monitoren of de bescherming van vluchtelingen gebeurt volgens internationale standaarden.

In de samenwerking met derde landen en het streven naar doelstellingen om irreguliere migratie te beïnvloeden blijft het van belang om, naast de juridische kaders, ook normatieve doelstellingen van het buitenlandbeleid te blijven volgen, zoals het mensenrechtenbeleid. De keuze om via de EU samen te werken met de kustwacht van Libië om de instroom vindt plaats in dezelfde context als de erbarmelijke omstandigheden waaronder mensen worden ondergebracht en verkeren in Libische detentiecentra.

4.1.6 *Aanpak mensensmokkel en -handel*

Er is nog winst te behalen in het versterken van capaciteit van herkomst- en transitlanden om bescherming te bieden aan kwetsbare mensen, adequaat grensbeheer 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.⁴⁸ Het is daarmee van belang om in de aanpak van mensensmokkel en -handel de bescherming van de migrant centraal te stellen.

Er lijkt potentie te liggen in een meer gecoördineerde internationale samenwerking van de Nederlandse uitvoeringsdiensten, zoals de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie de Marechaussee en de IND, die ieder vanuit hun eigen aandachtsgebieden de benodigde expertise en capaciteit leveren. Die samenwerking is nu vaak nog ad hoc. Een structurele intensivering in die operationele samenwerking en meer gecoördineerde inzet van deze operationele partijen in derde landen kan irreguliere migratie nog effectiever beïnvloeden. Zie hiervoor voorstellen onder variant 2B.

⁴⁸ IOM (2017). *Four decades of cross-mediterranean undocumented migration to Europe: A review of the evidence.*; Clingendael (2018). *Why securitising the Sahel will not stop migration.*

4.1.7 *Terugkeer uit derde landen en bewustwordingscampagnes*
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. Vanuit de Libië-regio zijn afgelopen twee jaar met ondersteuning van IOM ongeveer 47.000 mensen vrijwillig teruggekeerd. Een verhoging van middelen voor deze terugkeer kan direct effect hebben op het aantal personen dat terugkeert vanuit een derde land. Daarnaast is steeds meer zicht – op basis van evaluaties en onderzoek⁴⁹ – 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). Nederland investeert al in die programma's en onderzoekt de effectiviteit. Binnen de EU wordt echter nog te gefragmenteerd ingezet op dergelijke campagnes. Meer coördinatie en afstemming kan effectief zijn om migranten van degelijke informatie te voorzien. Zie voorstellen onder variant 2B.

4.2 Instroom naar Nederland

4.2.1 *Legale migratie*
Arbeidsmigratie van buiten de EU naar Nederland kan binnen de kaders van de Wav.⁵⁰ Het doel van het arbeidsmigratiebeleid is het zodanig afstemmen van arbeidsmigratie op de concrete behoefte op de arbeidsmarkt dat verdringing van prioriteit genietend arbeidsaanbod wordt voorkomen. Er bestaat binnen Europa en in Nederland nog relatief veel onbenut arbeidspotentieel. Zoals het kabinet in zijn reactie op het SER-advies "Prioriteiten voor een fair Europa" van 24 mei 2019 heeft aangegeven, begint een pragmatische en effectieve benadering van het arbeidsmigratiebeleid bij een arbeidsmarktbeleid gericht op een zo goed mogelijke benutting van het binnenlands menselijk kapitaal, ook van reeds aanwezige asielstatushouders en reguliere migranten.⁵¹ Vanuit dit perspectief is de arbeidsmarkttoets in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) opgenomen en neemt deze daarin een centrale plaats in. Met de Wav wordt naar rato van de behoefte van de arbeidsmarkt een positief legaal migratiebeleid gevoerd. De Nederlandse overheid kan een meer faciliterende rol spelen dan het nu doet om kansen voor legale arbeidsmigratie uit voor 'migratie relevante landen' mogelijk te maken. In Duitsland bijvoorbeeld, stuurt de overheid gericht op sectoren waar tekorten zijn. In het Verenigd Koninkrijk is een migratie-adviescommissie die haar regering adviseert over arbeidsmigratie en de arbeidsmarkt.⁵² Het SEO heeft een (eerste) analyse van de Nederlandse arbeidsmarkt gedaan en de mogelijke match met arbeidsaanbod uit landen in de MENA-regio en Afrika. Het constateert dat op middellange termijn in Nederland mensen nodig zijn in sectoren als ICT, onderwijs, techniek, gezondheidszorg, e.a. Een match met arbeidsaanbod uit genoemde herkomstlanden is mogelijk, vooral met middel en hoger (vak-)opgeleide arbeiders (mbo/hbo). Deze studie is gebaseerd op casestudies in Tunesië, Nigeria en Jordanië. SEO trekt de

⁴⁹ IOM (2019). *Scientific impact evaluation reveals power of peer-to-peer video campaign in West Africa.*

⁵⁰ Wet arbeid vreemdelingen. Het aantal jaarlijks afgegeven tewerkstellingsvergunningen (twv's): 2013, 8.800; 2014, 7.200; 2015, 7.000; 2016, 7.700; 2017, 8.900 2018, 10.000.

⁵¹ Kamerstukken II 2018/19, 21 501-31, nr. 526.

⁵² ACVZ (2019). *Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten.*

conclusie dat binnenlandse vraag en buitenlands aanbod elkaar nog niet op grote schaal weten te vinden.⁵³ In variant 2B worden maatregelen uitgewerkt.

4.2.2

Secundaire migratie en gemeenschappelijk asielbeleid

Hoewel in het Schengengebied vreemdelingtoezichtcontroles plaatsvinden, hebben de Europese lidstaten beperkt zicht op secundaire migratie. Een aantal lidstaten⁵⁴ 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.⁵⁵ Intensivering van toezicht en handhaving kan irreguliere migranten er niet totaal van weerhouden om hun (door)reis voort te zetten. Momenteel worden in Europees verband nieuwe verordeningen (EES, ETIAS, Interoperabiliteit, SIS II) geïmplementeerd.⁵⁶ Met de implementatie van deze wetgevingsvoorstellen wordt het grenstoezicht en de interne veiligheid van het Schengengebied en Nederland verbeterd. Er zijn mogelijkheden om meer maatregelen te nemen op het gebied van grenstoezicht, zowel nationaal als aan de EU-buitengrenzen. Voorstellen met betrekking tot de EU-buitengrenzen komen terug in variant 2A.

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. De lidstaten bleken niet in staat doeltreffend toezicht te houden op irreguliere binnenkomsten aan de buitengrenzen en hadden onvoldoende grip op de daaropvolgende (secundaire) migratie, onder andere naar Nederland.⁵⁷ Een groot deel van de eerste asielaanvragen die in Nederland worden ingediend, is afkomstig van personen die via andere Europese landen naar Nederland zijn gereisd. Hieruit volgt automatisch dat Europa een belangrijke rol kan spelen in het beïnvloeden van de instroom in Nederland. Er bestaat al een uitgebreid pakket van maatregelen om irreguliere migratie tegen te gaan. Zo ondersteunen de Europese Grens- en Kustwacht (EGKW) en het Europese Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) de lidstaten bij het grensbeheer en procedures aan de buitengrenzen en biedt de Dublinverordening de mogelijkheid om migranten terug te sturen naar het land van aankomst in de EU. De Europese samenwerking vergt ten eerste implementatie (en handhaving) door alle lidstaten van de huidige Europese regelgeving, en ten tweede zet Nederland in op het aanscherpen en verbeteren van het GEAS.

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

⁵³ SEO Economisch Onderzoek (2019). *Knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt en potentieel arbeidsaanbod uit Afrika en het Midden-Oosten: is er een match?*

⁵⁴ Waaronder Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Zweden en Finland

⁵⁵ Schengengrenscodes, artikel 25-35.

⁵⁶ *Entry Exit System (EES), European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)*, Schengen Information Systeem (SIS).

⁵⁷ ACVZ (2019). *Secundaire migratie*.

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. In variant 2A wordt hiertoe een voorstel gedaan.

Er is veel draagvlak voor vrij reizen binnen het Schengengebied.⁵⁸ Vrij reizen is niet toegestaan voor personen zonder geldige verblijfsdocumenten. Het merendeel van de asielzoekers in Nederland is door een ander Schengenland naar Nederland gereisd. Nederland houdt reeds verscherpt mobiel toezicht op haar buitengrenzen met Duitsland en België, maar dat betekent niet dat er volledig grip is op wie de Nederlandse grenzen passeren. 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 vooralsnog geen draagvlak bij buurlanden van Nederland. Daarnaast zitten hieraan diverse praktische en economische consequenties. In hoofdstuk 5 wordt hier verder op ingegaan.

4.2.3 *Grip op instroom en voorbeelden uit andere landen*

In het maatschappelijk debat wordt soms gerefereerd aan het migratiebeleid van Australië dat afspraken heeft gemaakt met de landen Nauru en Papoea-Nieuw-Guinea (over het eiland Manus) om mensen die asiel zoeken in Australië op deze eilanden op te vangen gedurende de asielaanvraag. Uit Europese regelgeving volgt dat een asielzoeker het recht heeft de beslissing in eerste aanleg op zijn asielverzoek af te wachten in de EU-lidstaat die het asielverzoek behandelt. ACVZ concludeert dat *external processing* nog niet haalbaar is, vanwege juridische en praktische obstakels. UNHCR heeft zich regelmatig kritisch uitgelaten over de wijze waarop Australië *external processing* vormgeeft.⁵⁹ Op zowel de juridische als praktische haken en ogen wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 5.

Ook wordt gerefereerd aan het migratiebeleid van Canada. Dit land hanteert een aanbod gestuurd immigratiebeleid waarin het diverse mogelijkheden aanbiedt voor tijdelijk en permanent verblijf voor arbeidsmigranten, studenten en vluchtelingen. Zo heeft Canada in 2019 9.031 kwetsbare vluchtelingen hervestigd⁶⁰, 404.000 studievisa verstrekt en zijn 300.000 mensen in aanmerking gekomen voor een werkvergunning.⁶¹ Immigratie wordt door Canada gezien als een belangrijk bijdrage voor de samenleving en de economie. De geografische ligging van Canada (en daarmee het ontbreken van de spontane immigratie zoals in Europa), de in mindere mate aanwezigheid van een verzorgingsstaat en de bijdragen die migranten leveren aan leeggelopen gebieden, dragen mogelijk bij aan de vorming van dergelijk beleid.⁶² Mensen die toch op irreguliere wijze buiten een reguliere grenspost om Canada binnenkomen, worden gearresteerd en komen in het asielproces.⁶³ Een dergelijk model voor Nederland kan dus niet zonder meer worden overgenomen.

4.3 **Langdurig verblijf en stapelen van procedures**

In het maatschappelijke en politieke debat over migratie wordt regelmatig met onbegrip gereageerd op de beperkte speelruimte die er nationaal is om wet- en regelgeving verder aan te scherpen om het stapelen van (asiel)procedures te

⁵⁸ Europese Commissie (2018). *Special Eurobarometer 474: Europeans' perceptions of the Schengen Area*.

⁵⁹ UNHCR (2018). *UNHCR urges Australia to evacuate off-shore facilities as health situation deteriorates*.

⁶⁰ Bron: UNHCR. Geraadpleegd 26/02/2020: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html>

⁶¹ Bron: <https://open.canada.ca>. Geraadpleegd op 20/02/2020

⁶²In 2019 bedroeg de spontane instroom in Canada ca. 58.000 vergeleken met 648.500 in de EU

⁶³ Immigration, refugees and citizenship Canada. *Understanding Canada's immigration system*.

beperken of langdurig verblijf van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland te voorkomen. Een gevolg is dat in de afgelopen decennia meermaals een (kinder)pardonregeling is overeengekomen om het onrechtmatig en langdurig verblijf van vreemdelingen te beëindigen. Hieronder zal worden ingegaan op de vraag waarom de juridische ruimte beperkt is en welk handelingsperspectief Nederland heeft om verbeteringen door te voeren.

De Commissie Van Zwol heeft onderzoek gedaan naar langdurig verblijf van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. De commissie zegt hierover: *'Het is belangrijk te erkennen dat we in Nederland te maken hebben met een ten dele onoplosbaar probleem als het gaat om langdurig verblijf van vreemdelingen. (...) Wij constateren dat oplossingen in de uitvoering moeten worden gezocht. (...) Het probleem zit vooral in de sturing.'*⁶⁴

Het Nederlandse migratiebeleid wordt vormgegeven binnen de kaders die het internationale en Europese recht stelt. Conform artikel 94 van de Grondwet mag nationale wetgeving niet in strijd zijn met internationale verdragen. Het VN-Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het VN Verdrag voor de Rechten van het kind en de EU-wetgeving op basis van het EU-Werkingsverdrag vinden hun weerslag in de Vreemdelingenwet 2000. In het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zijn richtlijnen en verordeningen vastgesteld op het gebied van asiel en terugkeer, waaraan Nederland gebonden is. In deze Europese wetgeving zijn onder meer de normen vastgelegd waaraan een asielprocedure moet voldoen (de Procedurerichtlijn), de opvangrechten voor asielzoekers (de Opvangrichtlijn), de criteria op basis waarvan een asielvergunning moet worden verstrekt (de Kwalificatierichtlijn), als ook de normen en procedures voor vertrek van migranten die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht (de EU-Terugkeerrichtlijn) en welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag (de Dublin-verordening). Dit door de lidstaten overeengekomen EU-recht bepaalt in belangrijke mate het Nederlandse vreemdelingenrecht.

Voor de kaders van de Nederlandse regelgeving en de praktijk is echter de interpretatie relevant die Europese en nationale rechters geven aan deze verplichtingen. In verschillende varianten wordt het aanpassen van EU-regelgeving als oplossing aangedragen voor huidige knelpunten. De beperkingen van het huidige EU-asielstelsel zijn direct van invloed op de asielinstroom in Nederland. Dit is voor Nederland reden om in EU verband in te zetten op verbetering van het GEAS.

4.3.1 *Snelheid procedures*

De Commissie van Zwol constateert dat de sleutel voor het versnellen van asielprocedures ligt in de uitvoering; er moet tastbaar worden gestuurd op snelheid en tijdigheid door de wachttijden te verkorten. De commissie constateert dat de doorlooptijd van de asielprocedure en daarmee ook de duur van het verblijf van vreemdelingen niet verder is in te perken door aanscherping van beleid en regelgeving.

De verblijfsduur van asielzoekers in COA-opvang is gemiddeld ongeveer 8 maanden. Dat is relatief lang en is met name een gevolg van:

- hoge werkvoorraad van de IND als gevolg van knelpunten in de IND uitvoering. Er is na de hoge instroom in 2015 te snel afgeschaald en daardoor loopt IND momenteel achter met het opschalen van het aantal behandelaars. De processen

⁶⁴ Van Zwol (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.*

bij de IND kunnen beter worden georganiseerd en gemonitord. Het gevolg is dat er te weinig behandelaars zijn voor spoor 4, waar de wachttijden flink zijn opgelopen. De grootste groepen asielzoekers die Nederland binnenkomen zijn nog altijd mensen die belanden in spoor 4 (in 2019 was de top 5 Syriërs, Eritreeërs, Nigerianen, Iraniërs, Irakezen). Deze mensen staan door de beperkte IND capaciteit direct maanden in de wachtstand voordat ze worden behandeld. De achterstanden in spoor 4 betekent dat kansrijke asielzoekers lang moeten wachten en soms wel twee jaar in de opvang zitten. Dit heeft ook flinke consequenties voor een opvolgend integratietraject.⁶⁵ IND is enkele projecten gestart om kansrijke mensen versneld door het asielproces te krijgen.

- door een lichte stijging van de instroom ten opzichte van de verwachte instroom.
- doordat de uitplaatsing van asielstatushouders naar gemeenten in algemene zin achterblijft bij de taakstelling.

In variant 4 worden maatregelen uitgewerkt t.b.v. de verblijfsduur.

De Algemene Asielprocedure duurt acht dagen en daarmee kent Nederland een van de kortste asielprocedures in Europa. Wanneer meer onderzoek nodig is, wordt de aanvraag behandeld in de verlengde asielprocedure die maximaal zes maanden duurt.⁶⁶ De praktijk wijst uit dat de wachttijd voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag kan oplopen. Buiten de maatregelen die worden voorgesteld in het programma Flexibilisering Asielketen is er nationaal zeer beperkt ruimte om de procedure door middel van regelgeving verder te versnellen, dat volgt ook uit het rapport van de Commissie van Zwol. In 2017 is door de Staatssecretaris van JenV gekeken naar de wenselijkheid in vreemdelingenzaken het hoger beroep (weer) af te schaffen om zo een verkorting van de procedure te bereiken. Voor 2001 was er geruime tijd ook geen sprake van hoger beroep in vreemdelingenzaken. Onder meer in het belang van de rechtseenheid is hoger beroep destijds weer ingevoerd. De praktijk leert dat de jurisprudentie van de Afdeling deze sterk gewenste rechtseenheid ook daadwerkelijk creëert en hier heeft zowel beleid als uitvoering profijt van.⁶⁷

4.3.2 *Herhaalde of nieuwe vervolgaanvragen*

Na een definitieve afwijzing op een asielverzoek kan een asielzoeker een herhaald (opvolgend) asielverzoek indienen als zij/hij vindt dat er nieuwe feiten en omstandigheden zijn waardoor hij alsnog voor asielbescherming in aanmerking komt. Dit is een zogeheten herhaalde asielaanvraag. Uit het VN-Vluchtelingenverdrag, EU-regelgeving (de Procedurerichtlijn) als ook uit het absolute karakter van artikel 2 'het recht op leven' en artikel 3 'het verbod op foltering en onmenselijke behandeling' van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens volgt dat er geen maximum kan worden gesteld aan het aantal herhaalde asielverzoeken dat ingediend kan worden. In de praktijk blijkt regelmatig dat de mogelijkheid een herhaalde aanvraag in te dienen wordt ingezet om uitzetting te voorkomen. Wanneer er geen nieuwe feiten en omstandigheden worden aangedragen, kan de herhaalde asielaanvraag binnen één dag afgedaan worden, zodat het terugkeerproces snel doorgang kan vinden. De asielzoeker heeft vervolgens nog de mogelijkheid om tegen dit besluit in beroep te gaan, maar dat kent in die gevallen niet altijd opschortende werking. De ruimte om herhaalde

⁶⁵ ACVZ (2013). *Verloren tijd*.

⁶⁶ Het aantal zaken dat van de (achtdaagse) Algemene Asielprocedure naar de Verlengde Asielprocedure werd doorgestuurd was in 2017 ongeveer 36%. Bron: *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*.

⁶⁷ TK, 2016-2017, 19637 nr. 2303

asielaanvragen tegen te gaan, is er gezien de voornoemde (internationale) regels niet. Daarom richt het proces zich op snelle behandeling. Daarnaast kan een asielzoeker na een eerdere afwijzing van zijn asielverzoek een niet-asiel gerelateerde aanvraag indienen, bijvoorbeeld op medische gronden of op grond van gezinsleven volgend uit artikel 8 EVRM. Ook hier is snelle behandeling essentieel om oneigenlijk gebruik van deze aanvragen tegen te gaan.

Sinds 1 juli 2019 is ingevoerd dat herhaalde asielaanvragen in persoon (in plaats van schriftelijk) in Ter Apel moeten worden ingediend en kunnen incomplete herhaalde asielaanvragen sneller buiten behandeling worden gesteld. Ook is per 1 mei 2019 de discretionaire bevoegdheid afgeschaft om te voorkomen dat langdurig onrechtmatig verblijf gestimuleerd wordt met een (al dan niet terecht) vooruitzicht op verblijf als gevolg van langdurig verblijf.⁶⁸ De Commissie van Zwol geeft aan dat discretionaire bevoegdheid averechts werkt op de vertrekbereidheid van vreemdelingen en daarmee bijdraagt aan het langdurig verblijf van vreemdelingen.⁶⁹ Nederland zet in EU verband in op het verbeteren van het GEAS en het beperken van asielhoppen – en shoppen binnen de EU. Het van oudsher op rechten gebaseerde systeem vastgelegd in de EU-regelgeving, dat in de eerste plaats garanties biedt aan individuen, kan worden aangevuld met een goed functionerend, op regels gebaseerd systeem, zowel voor individuen als voor de lidstaten bij de toepassing van deze regels. Uit bovenstaande analyse volgt dat het probleem van langdurig verblijvende vreemdelingen en het stapelen van procedures niet volledig opgelost kan worden binnen het huidige juridische kader. Willen lidstaten nationaal meer ruimte krijgen om knelpunten aan te pakken dan vergt dat aanpassing van de Europese regelgeving.⁷⁰ Indien Nederland naar eigen inzicht de asielprocedure wil kunnen inrichten dan zijn verregaande maatregelen nodig: zoals het amenderen of opzeggen van internationale verdragen. Dit wordt verder toegelicht in hoofdstuk 5.

Binnen de internationale juridische kaders stelt de BMH-werkgroep maatregelen voor die effect kunnen hebben op het inkorten van langdurig verblijf door prikkels hiertoe in het systeem weg te nemen, zoals het kunnen starten van een vervolgopleiding bij onrechtmatig verblijf van meerderjarige vreemdelingen (variant 3), door beter te kunnen sturen op het tijdig afhandelen van asielaanvragen en optimalisatie van de rechtspraak (variant 4) en door terugkeer beter te effectueren (variant 5).

4.4 Fluctuaties in omvang en samenstelling asielinstroom

4.4.1 Pieken en dalen in de instroom

De contextanalyse laat zien dat de instroom van asielzoekers naar Europa en Nederland door de jaren heen fluctueert. Het is belangrijk dat de overheid goed kan inspelen op fluctuaties in de instroom en de samenstelling. Nederland heeft de verplichting op basis van internationale en Europese regelgeving, om personen die in Nederland asielaanvragen opvang te bieden.

Het beleid is erop gericht om bij een verhoging van de asielinstroom de uitvoering snel op te schalen, zowel voor opvanglocaties die in samenspraak met gemeenten

⁶⁸ De discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is afgeschaft. In plaats daarvan beoordeelt de IND al in het begin van zowel een reguliere als verlengde asielprocedure of er sprake is van een schrijnende situatie.

⁶⁹ Van Zwol (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*.

⁷⁰ Zie hiervoor voorstellen in de 2-pager 'Een vernieuwde Europese Agenda inzake migratie' van het Ministerie van Buitenlandse Zaken uit 2016.

tot stand komen, als voor personeel bij de IND om asielaanvragen te behandelen, personeel van de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) voor de identificatie en registratie van vreemdelingen tot aan voldoende personeel bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) om terugkeer te effectueren. Nederland heeft in 2015 en 2016 laten zien goed te kunnen inspelen op een dergelijke, onvoorziene piek in de instroom, wat ook blijkt uit het feit dat er geen asielzoeker op straat heeft hoeven slapen. Dit snel moeten opschalen gaat in de praktijk echter niet zonder slag of stoot. Het gevolg van de hoge instroom in 2015, maar ook in de periode erna, was dat de wachttijd voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag door de IND flink opliep (soms tot één jaar). Ook was er maatschappelijk veel discussie over de opvanglocaties die het COA (in hoog tempo) moest openen, om de asielzoekers te kunnen opvangen. Een stabiele financiering, voldoende capaciteit en productie door de IND en tijdige sturing binnen de asielketen is van belang om binnen de wettelijke termijnen te kunnen beslissen en kan een deel van deze onrust voorkomen. Dit bespaart (meer)kosten in de opvang en het is ook voor de asielzoeker onwenselijk dat hij/zij langer moet wachten op het afronden van de procedure. Ook voor de integratie en inburgering van de (kansrijke) asielzoeker is het wenselijk dat het verblijf in het COA zo kort mogelijk is. In de jaren voor de hoge asielinstroom werden asielaanvragen (ruim) binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Met het oog op een flexibeler en efficiënter asielsysteem is door het kabinet het programma Flexibilisering Asielketen opgezet. In dit programma wordt gewerkt aan maatregelen waarmee beter kan worden ingespeeld op fluctuaties in de asielinstroom. In de Voorjaarsnota 2019 is geld vrijgemaakt voor stabiele financiering voor de asielketen.

Om op de middellange termijn efficiënt en doelmatig te kunnen inspelen op een fluctuerende asielinstroom is visie nodig die verder kijkt dan het nemen van ad hoc maatregelen. Dit vraagt om adequate sturing en een bijbehorende financieringssystematiek. Hiertoe zijn maatregelen uitgewerkt in variant 4.

4.4.2

Sturing

Omdat het migratie en asieldomain een sterk wisselende dynamiek kent, waarbij jaren van rustige perioden worden afgewisseld door jaren van sterke daling of stijging van de instroom, is het van belang dat de verschillende organisaties in de asielketen actief worden gemonitord en aangestuurd door de opdrachtgevers en eigenaar. Continu moet ketenbreed en voor de individuele organisaties aandacht zijn voor de balans tussen de opdrachten (inclusief doorlooptijden) en de beschikbaar gestelde middelen, gerelateerd aan op- en afschaaltermijnen. De opdrachten aan de IND, DT&V en het COA worden nu individueel door het Ministerie van JenV aan de afzonderlijke ketenpartners verstrekt en verantwoord via de Rijksbegroting. Meer aandacht kan worden besteed aan het overkoepelende ketendoel om asielzoekers optimaal te laten doorstromen, in plaats van de prestaties van individuele partners. Zoals ook de commissie van Zwol concludeert, is een goede informatiepositie van het ministerie van Justitie en Veiligheid essentieel om de keten adequaat en integraal aan te sturen. Een voorbeeld is de problematiek met de achterstanden van de asielaanvragen uit spoor 4. 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 volgens de algemene asielprocedure.⁷¹ 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

⁷¹ TK, 2015-2016, 19637 nr. 2086

fluctuaties in de instroom en doorstroom. Hierdoor worden de huidige capaciteit en resources suboptimaal ingezet.

Een krachtige manier van sturen vraagt een juiste balans in de sturingsrelatie binnen de driehoek.⁷² Een dergelijke balans is een gezamenlijke opgave voor zowel politiek, beleid als uitvoering. Het huidige kabinet heeft bijvoorbeeld de Ministeriële Commissie Uitvoering ingesteld om versterken van de uitvoering continu onderwerp van gesprek te laten zijn.

Het Ministerie van JenV versterkt het opdrachtgeverschap en de daarbij behorende informatievoorziening binnen de migratieketen. Tegelijkertijd wordt ingezet op versterken van de prestaties van de ketenpartners via reguliere doorlichtingen en externe onderzoeken naar doelmatigheid, (interne) sturing (zoals het nog te verschijnen onderzoek van Significant) en bekostiging. Deze onderzoeken hebben onder meer betrekking op de doorlooptijden bij de IND, de doelmatigheid en control instrumenten.

Het adequaat kunnen reageren op (de veranderingen) in de instroom vereist niet alleen een gecoördineerde aanpak vanuit de opdrachtgever, maar ook om de opdrachten aan de ketenpartners snel aan te passen aan de fluctuaties. Uniek aan de migratieketen is de combinatie van hoge dynamiek en het feit dat uitgaven niet uitgesteld kunnen worden. De opvang voor asielzoekers begint onmiddellijk na aanmelding en stopt na uitstroom naar gemeente (bij toekenning van een vluchtelingenstatus) of bij vertrek (na afwijzing). Omdat opvangkosten het grootste deel van de totale kosten voor asiel omvatten, is zowel het beperken van de doorlooptijd van het asielproces een belangrijke maatregel om meerkosten bij een (plotselinge) stijging van de asielinstroom te ondervangen, als het tijdig huisvesten van statushouders in de gemeenten. Concreet betekent dit dat er snel mensen moeten kunnen worden geworven bij de IND, zodat de beslis capaciteit kan worden uitgebreid. Volgens de geldende begrotingssystematiek is sprake van één hoofdbesluitvormingsmoment. Hierdoor kan bij het gebeuren dat bij een acute hoge instroom (zoals ten tijde van de hoge instroom uit Syrië) niet altijd direct financiële middelen beschikbaar zijn om bijvoorbeeld snel op te schalen bij de IND. Dit kan leiden tot langere doorlooptijden van de asielprocedures en daardoor hogere opvangkosten in het COA. In variant 4 en 6 zijn hiertoe maatregelen uitgewerkt.

Wisselende aantallen asielzoekers hebben daarnaast impact op de begroting. De kosten voor opvang van asielzoekers worden gedragen door de begrotingen van het JenV en BHOS.⁷³ Een plotselinge hoge instroom heeft direct impact voor beide departementen en betekent binnen die begrotingen een groter deel van het budget besteed wordt aan asielopvang. Dit kan ten koste gaan van andere activiteiten, waaronder inzet op grondoorzaken, opvang in de regio of humanitaire hulp.

4.4.3

Doelmatigheid

De opvangkosten per asielzoeker zijn circa 25 duizend euro op jaarbasis (inclusief overhead en de opvang van minderjarigen). De kosten worden gedragen door twee departementen: JenV en BHOS (de laatste via toerekening aan ODA/ontwikkelingssamenwerking). Volgens een studie uit 2016 van de OECD rekent

⁷² Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin binnen de driehoek drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

⁷³ Kosten voor opvang van vluchtelingen uit DAC-landen kan voor de eerste twaalf maanden van verblijf in een OESO-DAC-lidstaat per individuele vluchteling worden toegerekend aan het budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA).

Nederland, als gevolg van bewuste keuzes, met de oude ODA-afspraken de meeste kosten toe ten opzichte van andere landen. Met de inmiddels herijkte ODA-toerekening is een bescheiden stap gezet naar een model met meer doelmatigheidsprikkels. De BMH-werkgroep heeft het onderzoeksbureau AEF gevraagd om een korte review te doen op de doelmatigheid van de asielopvang. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:⁷⁴

- Het COA ervaart weinig vrijheid om doelmatiger te werken, door veel specifieke wettelijke eisen die worden gesteld aan beveiliging, huisvesting, catering en activiteiten.
- Er zijn 11 type opvangmodaliteiten, waarvan 4 met een bezetting groter dan 350, voor asielzoekers. Dit belemmert een flexibele en doelmatige inzet van opvang en betekent bovendien veel verhuisbewegingen met bijbehorende kosten die vanuit een kostenefficiëntie perspectief onnodig en onwenselijk zijn.
- Kleine opvanglocaties zijn duurder dan grote opvanglocaties. Immers, per locatie moet er een minimumniveau aan personeel, beveiliging en voorzieningen zijn.
- Het huidige kostprijsstelsel geeft beperkt prikkels tot doelmatigheid. Dit komt volgens AEF deels omdat de interne COA begroting niet rechtstreeks is gekoppeld aan het kostprijsmodel van JenV voor het COA. "Dit wordt versterkt omdat door de ODA-verrekening een deel van het COA-budget uiteindelijk ten laste komt van BHOS, niet J&V.", aldus AEF.⁷⁵
- Knelpunten in de andere delen van de keten (IND, DT&V, KMar, politie en gemeenten) hebben gevolgen voor het COA. Dit kan tot uiting komen in bijvoorbeeld een langere verblijfsduur. AEF constateert dat het opdrachtgeverschap en de aansturing per ketenpartner apart is georganiseerd. Het ontbreken van integrale aansturing heeft tot gevolg dat verschillende ketenpartners zich niet altijd even efficiënt tot elkaar kunnen verhouden, volgens AEF.

Overigens valt op dat de opvanglocaties sober zijn ingericht. Daarin is weinig winst te behalen. Op dat punt doet AEF geen aanbevelingen voor doelmatigheidsverbeteringen.

Het AEF-onderzoek geeft drie mogelijke doelmatigheidsverbeteringen:

- Het minder verplaatsen van asielzoekers naar andere modaliteiten, omdat die verplaatsing kostensturing belemmert.
- De keuze voor kleine opvanglocaties beperkt schaalvoordelen. Grotere locaties kunnen schaalvoordelen bieden.
- Reservecapaciteit kan mogelijk de kosten door volumeschommelingen dempen.

4.4.4

Samenstelling asielinstroom

De contextanalyse laat zien dat de samenstelling van de instroom per jaar kan verschillen. De samenstelling van de asielinstroom bestaat o.a. uit Dublinclaimanten, personen die uit veilige derde landen komen en kansrijke asielzoekers. De problemen met overlastgevers manifesteren zich op lokaal niveau en schaden het draagvlak voor de opvang van asielzoekers. Er is een aparte, beveiligde opvanglocatie geopend met een sober regime waar overlastgevers geplaatst kunnen worden.

⁷⁴ AEF (januari 2020). *Verkenning doelmatigheid asielopvang*.

⁷⁵ AEF (januari 2020). *Verkenning doelmatigheid asielopvang*.

Voor wat betreft de afhandeling van asielaanvragen is in 2015 ten tijde van de hoge instroom een sporenbeleid ontwikkeld om voor verschillende doelgroepen verschillende procedures (sporen) te kunnen gebruiken. Door binnen deze sporen bepaalde procesaanpassingen door te voeren, kan de asielprocedure op een effectievere manier plaatsvinden.⁷⁶ Voordat het sporenbeleid werd ingevoerd behandelde de IND alle asielaanvragen (met uitzondering van 'Dublin-procedures') op dezelfde manier. Deze gelijkvormige aanpak doet geen recht aan de verschillen tussen aanvragers en leidt tot een suboptimale besteding van capaciteit en geld. Evident kansarme aanvragen kunnen sneller worden behandeld en afgewezen waardoor gestart kan worden met terugkeer. Dit geldt o.a. voor de Dublinclaimanten en asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Zoals in de contextanalyse is geschetst, functioneert het overdragen van asielzoekers op grond van de Dublin verordening binnen Europa niet optimaal. Van de 29.562 Dublin claims die Nederland in de periode 2014-2018 bij andere EU lidstaten heeft ingediend, zijn 7.449 (32%) asielzoekers daadwerkelijk overgedragen.⁷⁷ Dit ligt hoger dan het Europees gemiddelde van 23%. Dat de overdracht in de meerderheid van de gevallen niet slaagt is niet enkel het gevolg van de complexiteit van het Dublin systeem; in veel gevallen is de asielzoeker met onbekende bestemming uit de opvang vertrokken en niet meer beschikbaar voor de overdracht.

Na de hoge instroom is het sporenbeleid gehandhaafd. Aangezien de asielprocedure soms misbruikt wordt door personen die evident niet in aanmerking komen voor bescherming en dit kosten voor de Nederlandse samenleving met zich meebrengt, is er reden om binnen het juridische kader de opvangmodaliteiten en verstrekkingen af te stemmen op bepaalde doelgroepen. Dat betekent een versobering van de voorzieningen en verstrekkingen voor kansarme asielzoekers. Eind 2019 zijn maatregelen aangekondigd om opvangmodaliteiten en verstrekkingen te versoberen voor deze groepen. Naast de versobering die reeds is doorgevoerd kan er verder gedifferentieerd worden. Deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in variant 3. Ook worden in deze variant voorstellen gedaan om kansrijke asielzoekers eerder te laten starten kan worden met maatregelen die gericht zijn op integratie.

4.5 Terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

Het niet (kunnen) effectueren van terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is om meerdere redenen onwenselijk. De nadelige effecten van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen manifesteren zich met name op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van overlast of illegaliteit. De vreemdelingen in kwestie hebben geen recht (meer) op opvang en onderdak – uitzonderingen zijn bv. de gezinslocaties en Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV) – en kunnen geen aanspraak maken op sociale voorzieningen. Voor het draagvlak van het asielbeleid is het van belang dat terugkeer van personen die uiteindelijk niet mogen blijven in Nederland ook daadwerkelijk geeffectueerd wordt.

Uit de rapportage van de commissie Van Zwol en uit European Migration Network onderzoek⁷⁸ blijkt dat Nederland het in Europa relatief goed doet op het gebied van het realiseren van aantoonbaar vertrek. Ongeveer 45% van alle vertrekplichtigen vertrok in 2019 uiteindelijk aantoonbaar uit Nederland (waarvan 25% gedwongen vertrok en 20% vertrok aantoonbaar zelfstandig. 55% vertrok zelfstandig zonder

⁷⁶ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2572

⁷⁷ ACVZ (2019). *Secundaire migratie*

⁷⁸ EMN (2017). *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards EU.*

toezicht).⁷⁹ Het feit dat terugkeer vaak niet wordt geëffectueerd ondermijnt het migratiebeleid. Het kan bovendien een langdurig proces zijn voordat een afgewezen asielzoeker daadwerkelijk Nederland verlaat. Nederland vormt op dit vlak geen uitzondering in Europa.

4.5.1 *Terugkeerbeleid en uitdagingen*

Vrijwillig zelfstandig vertrek is altijd mogelijk. Als de vreemdeling bereid is terug te keren naar het land van herkomst, dan is het, zoals ook de commissie Van Zwol aangeeft, nagenoeg altijd mogelijk om terugkeer te realiseren. Er zijn geen herkomstlanden bekend die structureel weigeren mee te werken aan vertrek wanneer een vreemdeling stelt ingezetene te zijn, aangeeft te willen terugkeren en meewerkt aan het vaststellen van identiteit en nationaliteit. Zelfstandig vertrek verloopt dan in de regel probleemloos. Voor het kleine deel van de zaken waarin terugkeer met volledige medewerking van de vreemdeling toch niet te realiseren is, is het buitenschuldbeleid ingericht.⁸⁰

Wanneer vrijwillig vertrek niet mogelijk is vanwege de opstelling van de vreemdeling, kan worden overgegaan tot gedwongen vertrek. Om gedwongen vertrek te kunnen realiseren moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- Vaststellen identiteit van de vreemdeling: wanneer de identiteit van de vreemdeling ontbreekt moet deze vastgesteld worden om terugkeer te kunnen bewerkstelligen.
- Juridisch verwijderbaarheid: het is juridisch noodzakelijk dat de verwijderbaarheid van de vreemdeling vast is komen te staan, voordat overgegaan kan worden tot terugkeer. De verwijderbaarheid van een afgewezen asielzoeker kan zelfs nadat de volledige eerste asielaanvraag is doorlopen en afgewezen, weer veranderen. De verwijderbaarheid kan bijvoorbeeld weer vervallen als iemand een herhaalde asielprocedure start (en deze aanvraag in Nederland mag afwachten) of uitstel van vertrek om medische redenen krijgt. De DT&V is voor het herleven van de juridische verwijderbaarheid afhankelijk van de snelheid waarmee bijvoorbeeld de herhaalde of nieuwe aanvraag door de IND wordt afgedaan of op de juridische procedure door de rechter wordt beslist, maar ook of een medische behandeling wordt afgerond. Pas als opnieuw blijkt dat de vreemdeling juridisch verwijderbaar is, kan het terugkeerproces worden hervat. In de praktijk is de tijd dat een asielzoeker 'verwijderbaar' is, dus vaak beperkt.⁸¹
- Bereidheid tot medewerking van het land van herkomst: er zijn landen die goed meewerken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen en er zijn landen waar deze bereidheid er niet of zeer beperkt is. Medewerking van het land van herkomst is o.a. van belang voor het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling en het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten.
- Beschikbaarheid van de vreemdeling: Het gebeurt regelmatig dat asielzoekers met onbekende bestemming vertrekken, voordat zij kunnen worden uitgezet, ook als herkomstlanden wel medewerking hebben getoond en laissez passers⁸² beschikbaar zijn. Deze groep is dan uit het zicht van de Nederlandse overheid en

⁷⁹ Bijlage 9 Cijfers tabel 4.1

⁸⁰ Indien vreemdelingen buiten hun schuld om niet uit Nederland kunnen vertrekken kunnen zij een beroep doen op het buitenschuldbeleid. Het kan voorkomen dat een vreemdeling er alles aan doet om terug te keren naar zijn land van herkomst, maar dat dit niet lukt. Dit kan bijvoorbeeld zo zijn als zijn land van herkomst weigert een (tijdelijk) reisdocument (laissez passer) te geven, waarmee toegang tot dat land wordt verleend. Voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken is er een speciale verblijfsvergunning, dat is de buitenschuldvergunning.

⁸¹ Zo constateert de Commissie van Zwol dat van de 1.958 personen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie verbleven, bijna de helft 90 tot 100 procent van de tijd in procedure zat en daarmee dus niet verwijderbaar was.

⁸² Een laissez passer is een reisdocument waarmee de diplomatieke vertegenwoordiging van een land een onderdaan toestemming geeft eenmalig terug te reizen naar het betreffende land

het is niet duidelijk of deze mensen zich in Nederland ophouden of Nederland hebben verlaten. Voor een meerderjarig overzicht ten aanzien van gedwongen, aantoonbaar zelfstandig vertrek, en zelfstandig vertrek wordt verwezen naar bijlage 9.

Een effectieve manier om afgewezen asielzoekers gedwongen uit te zetten, is door gebruik te maken van vreemdelingenbewaring. Iemand in vreemdelingenbewaring plaatsen om tot uitzetting over te gaan kan echter alleen als laatste redmiddel; er moet altijd eerst getoetst worden of er geen lichtere alternatieven voorhanden zijn zoals het opleggen van een meldplicht of een gebiedsgebod. Tevens moet er sprake zijn van onttrekkingsgevaar en zicht op uitzetting. Er is nationaal zeer beperkt ruimte om aanpassingen in wet- en regelgeving te doen die het terugkeerbeleid effectiever kunnen maken, omdat de nationale regels de implementatie betreffen van de Europese Terugkeerrichtlijn. Dit beperkt de mogelijkheden voor DT&V om terugkeer te effectueren. In de Eerste Kamer ligt nu het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring waar voorzien is in het strafbaar stellen van niet mee werken aan terugkeer. De sanctie is een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie. Tot november 2019 gold in het beleid een termijn van 48 uur waarin de vreemdeling een kennisgeving ontving wanneer zijn/haar uitzetting plaats zou vinden, deze termijn is verkort naar 36 uur.⁸³ De BMH-werkgroep ziet nationaal nog beperkte mogelijkheden om terugkeer te verbeteren door vreemdelingen beter beschikbaar te houden voor vertrek en stelt maatregelen voor in variant 5.

Van Zwol adviseert om vanaf het begin van de eerste asielprocedure te investeren in het vaststellen van de identiteit en alle ketenpartners te doordringen van het belang daarvan voor terugkeer. Het programma Flexibilisering asielketen is bezig met een herziening van het Identificatie- en registratie proces waarbij een regietafel is geïntroduceerd om aan het begin van het proces relevante informatie te verzamelen om terugkeer ook in een later stadium te kunnen effectueren. De resultaten worden in het voorjaar van 2020 verwacht. Daarnaast is winst te behalen door als keten snel te handelen op het moment dat een afgewezen asielzoeker 'verwijderbaar' wordt. Dit vraagt om nauwe samenwerking en informatievoorziening tussen de ketenpartners. Hiertoe is een voorstel gedaan in variant 4 om tot een verbetering in de gezamenlijke planning en informatie-uitwisseling van de asielketen te komen.

Nederland zet kabinetsbreed in op prioritaire migratielanden.⁸⁴ Deze is momenteel gericht op gecontroleerde escalatie en de-escalatie in de bilaterale relatie volgens het principe van *'more for more, less for less'*, met de verwachting dat dit herkomstlanden beïnvloedt om onderdanen daadwerkelijk terugnemen. Dat betekent dat bijvoorbeeld visa, ontwikkelingssamenwerking of andere beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om terugkeersamenwerking te bevorderen. ACVZ geeft in een onderzoek aan dat negatieve prikkels kunnen werken indien ze verband houden met migratie en/of de direct betrokkenen rechtstreeks raken, maar moeten met de nodige voorzichtigheid worden ingezet omdat ze de relatie kunnen schaden.⁸⁵ In de praktijk worden deze koppelingen door het kabinet beperkt gelegd en ingezet. Terugkeer legt het vaak af tegen andere belangen die spelen binnen de bilaterale relatie met een herkomstland. Zo is er nog nooit een

⁸³ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2540

⁸⁴ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2540

⁸⁵ ACVZ (2015). *Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid*.

Terug- en overname overeenkomst opgenomen in bilaterale verdragen die Nederland afsluit, ondanks een kabinetsbeleid dat hier al sinds 2004 naar streeft⁸⁶.

Nederland heeft een aantal landen in Afrika en het Midden-Oosten geprioriteerd die belangrijk zijn om onze migratiesamenwerking, waaronder terugkeersamenwerking, mee te intensiveren. Deze strategische landenbenadering beoogt het aangaan van duurzame relaties met belangrijke landen van herkomst en de prioritaire migratielanden van het kabinet. EU-lidstaten werken vaak ook bilateraal aan de relaties met herkomstlanden. Zo investeren landen als Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Zweden actief in brede relaties met derde landen. Het blijkt dat die investering zich uitbetaalt wanneer deze EU-lidstaten personen zonder verblijfsrecht willen terugsturen. Zij zijn hierin - in bepaalde landen - succesvoller dan Nederland. Daarnaast heeft de praktijk uitgewezen dat het publiekelijk spreken over alleen terugkeerrelaties- en afspraken, effectieve terugkeer in de weg kan staan.

Vanuit de BMH-werkgroep wordt onderschreven dat om terugkeer te bevorderen een integrale aanpak vanuit de overheid nodig is. Het in beeld houden van uitgeprocedeerde asielzoekers en het verbeteren van terugkeersamenwerking met landen van herkomst die momenteel niet meewerken zijn hiervoor essentiële voorwaarden. Dit vergt maatregelen om mensen beschikbaar te houden en een investering in de relatie met het herkomstland (tevens op hoog diplomatiek niveau) en – indien opportuun bereidheid van het inzetten van verschillende beleidsterreinen om terugkeer te bevorderen. Dat zal niet altijd makkelijk zijn maar het is wel een route die verder benut kan worden indien de overheid terugkeer daadwerkelijk wil bevorderen. Deze maatregelen worden uitgewerkt in variant 5.

4.6 Uitstroom van statushouders naar de gemeenten

Halfjaarlijks krijgen gemeenten door het Rijk een taakstelling opgelegd voor het aantal te huisvesten statushouders vanuit de opvang. Het COA koppelt asielvergunninghouders aan een gemeente en de gemeente zoekt passende woonruimte. Dat kan een zelfstandige (huur)woning zijn of een met meer mensen gedeelde woning. In de praktijk doen gemeenten vaak een beroep op sociale huurwoningen van woningcorporaties. Gemeenten staan voor de uitdaging om zowel voor gezinnen als alleenstaande statushouders huisvesting te verzorgen.

Ten tijde van de hoge instroom is het de rijksoverheid en gemeenten gelukt, mede door het afsluiten van een bestuursakkoord en extra middelen, om in korte tijd voor grote groepen vergunninghouders huisvesting te regelen. In totaal zijn in de periode 2015 tot en met de eerste helft van 2019 125.000 statushouders in de gemeenten gehuisvest, grotendeels in de sociale huursector. Landelijke en regionale regietafels zorgden voor een goede coördinatie en afstemming.

De instroom is anno 2019 sterk gedaald. Voor 2019 bedroeg de gemeentelijke taakstelling 6.000 statushouders per half jaar. De toezichthouder op de huisvesting van vergunninghouders is de provincie. Bij het niet halen van de taakstelling wordt het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) in werking gesteld, waarbij in zes stappen met de interventieladder tot indeplaatsstelling gekomen kan worden. Indeplaatsstelling is het op kosten van de gemeente huisvesten van vergunninghouders. Deze interventie is in de praktijk enkele keren toegepast. In 2019 verbleven

⁸⁶ ACVZ (2015). *Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid*.

statushouders gemiddeld 4,5 maand in de opvang totdat zij naar de gemeente konden uitstromen.⁸⁷

Niet alle gemeenten halen de taakstelling die hen is opgelegd. In 2016 liep de gezamenlijke achterstand op tot 6.082 nog niet gehuisveste vergunninghouders. In andere jaren liepen gemeenten voor op de taakstelling. Het niet halen van de taakstelling is gedeeltelijk het gevolg van problemen met de koppelingen van de statushouders door het COA met de gemeenten. Het niet halen van de taakstelling betekent dat de statushouders langer in de opvang van het COA verblijft. Voor de integratie van statushouders is het van belang dat zij na vergunningverlening zo snel mogelijk worden gehuisvest in de gemeente omdat dit de integratie bevordert en opvang in COA gericht is op tijdelijk verblijf. In 2019 is aan de taakstelling voldaan en is de achterstand van voorgaande taakstellingsperioden van 2.900 teruggelopen naar circa 1.500 per 1 januari 2020.

De taakstellingsystematiek (waarbij de hoogte wordt vastgesteld op basis van aantal inwilligingen bij de IND en de verdeling onder *alle* gemeenten naar rato van het inwonertal) en met een verplicht wettelijke karakter werkt in de regel goed. De mutatiegraad (het aantal verhuisbewegingen binnen de sociale woningvoorraad) is al jaren stabiel en ligt rond de 200.000 woningen per jaar. Op deze sociale woningmarkt moet de huisvesting van vergunninghouders concurreren met andere aandachtsgroepen en de 'gewone' woningzoekenden. Hierbij moet worden opgemerkt dat er door gemeenten in de praktijk zo goed als nooit gebruikt wordt gemaakt van de mogelijkheid om, afhankelijk van de lokale woningmarktsituatie, te besluiten om de woningvoorraad (tijdelijk) uit te breiden met alternatieve (sobere) huisvesting in nieuwbouw of leegstaande kantoren/gebouwen die zijn verbouwd of snel te plaatsen modulaire bouw of kamergewijze verhuur. Vaak wordt door gemeenten gebruik gemaakt van sociale huurwoningen van woningcorporaties waar de concurrentie groter is.

Uit het draagvlak onderzoek van de Universiteit van Groningen blijkt dat de mate van acceptatie voor migranten afneemt als men denkt dat er competitie is om schaarse bronnen zoals huisvesting.⁸⁸ De krapte op de woningmarkt is een actueel probleem en heeft ook zijn effect op de gemeenten voor wat betreft huisvesting van statushouders. De krapte op de woningmarkt wordt in het BMH-rapport '*Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling*' in beeld gebracht inclusief oplossingen die zijn gericht op het realiseren van voldoende betaalbare, bereikbare en duurzame woningen op plekken waar dat nodig is. In deze BMH wordt daarom niet verder ingegaan op de krapte op de woningmarkt.

In variant 6 worden voorstellen gedaan hoe de uitstroom naar gemeenten verbeterd kan worden en welke opties er zijn om een overgang van het COA naar gemeenten op een andere manier vorm te geven.

4.7 Eenduidige informatievoorziening

Voor het creëren en behouden van het maatschappelijk draagvlak is het noodzakelijk dat het debat zoveel mogelijk gevoerd wordt met feiten, cijfers en relevante context. In lijn met het advies van de ACVZ beveelt de BMH Werkgroep aan te komen tot een jaarlijkse 'Staat van Migratie' om een integraal jaarlijks beeld te geven over alle aspecten van migratie. Het is aan te bevelen de coördinatie voor

⁸⁷ Zie 2.1 in bijlage 9.

⁸⁸ T. Postmes, Rijksuniversiteit Groningen (2018). *Draagvlak Migratiebeleid*.

deze 'Staat van Migratie' bij een onafhankelijk orgaan te beleggen. In variant 1 worden hiervoor maatregelen uitgewerkt.

De ACVZ geeft ook aan dat een zinvolle en realistische aanpak van migratie in den brede is gebaat bij een erkenning door politici, bestuurders en burgers dat migratie van alle tijden is, dus ook van de toekomst. Uit interviews die ACVZ heeft afgenomen komt ook naar voren dat een deel van de geïnterviewden van mening is dat er geen of te weinig politieke durf of behoefte aanwezig is om het discours te normaliseren en aan burgers uit te leggen dat de opvang van asielzoekers en de huisvesting en integratie van vergunninghouders een maatschappelijke opdracht is.

5 Beoordeling aanvullende maatregelen

In dit hoofdstuk worden maatregelen beoordeeld die regelmatig in het debat over migratie worden genoemd. Deze maatregelen zijn door de werkgroep niet in de varianten opgenomen, vanwege (twijfel over) de juridische houdbaarheid, consequenties voor economie en samenleving, praktische uitvoerbaarheid en/of effectiviteit. Het betreft de volgende maatregelen:

- External processing
- Asiel op de post
- Amenderen of opzeggen VN Vluchtelingenverdrag
- Elektronische toezichtsmaatregel
- Grenstoezicht met een aantal schengenlanden

5.1 External processing

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. External processing voorkomt of beperkt de inzet die is gemoed met de terugkeer van asielzoekers vanuit de EU. De wijze waarop external processing wordt uitgewerkt in regelgeving en handhaving daarvan, bepaalt de feitelijke gevolgen hiervan voor de behandeling van asielaanvragen.

Uitvoering

Het creëren van een EU transitcentrum in een derde land lijkt binnen het huidige juridische kader mogelijk te zijn.⁸⁹ Er lijken voorts geen juridische belemmeringen te zijn om een vreemdeling die zich niet aan de Europese grens of in Europa bevindt en meent aanspraak op asiel in Europa te kunnen maken, in een dergelijk EU transitcentrum een aanvraag in te laten dienen. Dit kan leiden tot een inwilliging of afwijzing:

- Inwilliging: indien de asielaanvraag in een transitcentrum wordt ingewilligd, wordt de vluchteling vervolgens gecontroleerd overgebracht naar de EU gebracht. Volgens een overeen te komen mechanisme worden de vreemdelingen verdeeld over de lidstaten van de EU. Dat is niet verder uitgewerkt in deze variant.
- Afwijzing: indien een vreemdeling in het EU-transitcentrum een afwijzende beslissing heeft gekregen zal terugkeer gestart moeten worden.

Wanneer de afgewezen vreemdeling zich vervolgens alsnog meldt aan de Europese grens en aldaar een aanvraag indient, zal daarop onder de huidige EU-regelgeving een inhoudelijke beslissing moeten worden genomen.⁹⁰ Of een dergelijke aanvraag

⁸⁹ Al kan indien ergens daadwerkelijk rechtsmacht wordt uitgeoefend de vraag worden gesteld of aansprakelijkheid bestaat onder het EVRM.

⁹⁰ Volgens de Procedurerichtlijn heeft een asielzoeker het recht de beslissing in eerste aanleg op zijn asielverzoek af te wachten in de lidstaat die zijn asielverzoek behandelt (welke lidstaat dit is, wordt bepaald in de Dublinverordening.) Een tweede juridisch obstakel is de vraag wie er in het kader van de EU bevoegd is om external processing te ontwikkelen: de EU of de lidstaten. Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Nieuwe wetgeving kan hiervoor een oplossing bieden als daar overeenstemming over bereikt kan worden binnen EU verband, waarbij onder meer de verantwoordelijkheid van de betrokken lidstaten duidelijk is geregeld en de naleving van het refluxverbod en andere relevante verdragsverplichtingen worden gegarandeerd.

onder de huidige EU-regelgeving als een herhaalde aanvraag kan worden gezien is de vraag.⁹¹ Mogelijk kan een dergelijke aanvraag wel eenvoudiger inhoudelijk worden afgedaan.

Vanwege de genoemde EU-regelgeving is thans evenmin toegestaan asielzoekers die aan de Europese grens of op Europees grondgebied een asielaanvraag indienen en zich niet in EU-transitcentra hebben gemeld, zonder inhoudelijke beoordeling, naar dat centrum over te brengen. Volgens het huidige juridische kader moet de asielaanvraag dan beoordeeld worden op Europees grondgebied.⁹²

Indien deze EU-regels zouden worden aangepast – onder meer om hetzij eenvoudige terugkeer van een vreemdeling wiens aanvraag eerder in een transitcentrum is behandeld naar zijn land van herkomst of (nogmaals) naar dat centrum, hetzij overdracht van een vreemdeling die zich nog niet eerder bij een transitcentrum heeft gemeld náár dat centrum te bewerkstelligen – doet dit niet af aan de verplichtingen onder het Vluchtelingenverdrag en het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Of het Vluchtelingenverdrag dit toelaat is afhankelijk van de feitelijke uitvoering: de Australische praktijk is omstrepen en wordt bekritiseerd door de UNHCR.⁹³ Voor de Europese context is het tevens van belang dat de uitvoering van een dergelijke praktijk getoetst zal worden aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.⁹⁴

Er zijn diverse vraagstukken die zich bij de uitvoering voordoen. Toestemming van en samenwerking met het derde land waar het centrum is gevestigd is cruciaal. Het gaat verder om een locatie waar external processing kan plaatsvinden, de *toegang* tot external processing, de *procedurele voorwaarden* van de asielprocedure en het waarborgen van toegang tot gerechtelijke procedures. Om te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit het VN Vluchtelingenverdrag en het EVRM, zal de behandeling van asielverzoeken aan EU-standaarden moeten voldoen. External processing van de behandeling van asielaanvragen in een EU-transitcentrum omvat als zodanig geen rol van de EU bij de opvang van asielzoekers in het land waarin het transitcentrum zich bevindt. Dit neemt niet weg dat hierover afspraken gemaakt moeten worden met het land waarin het transitcentrum is gevestigd.

Het is niet bewezen dat een vorm van external processing de irreguliere instroom ook kan beperken. De wijze waarop external processing wordt uitgewerkt, is hierbij van belang. Indien vreemdelingen hun aanspraken buiten Europa beoordeeld kunnen krijgen, voorkomt dit mogelijk dat zij naar Europa afreizen. De veronderstelling dat een aanvraag niet meer of slechts marginaal wordt beoordeeld als alsnog in Europa een aanvraag wordt ingediend, heeft mogelijk een afschrikwekkende werking. Anderzijds kan het openen van deze mogelijkheid ook een aanzuigende werking hebben. Meer vreemdelingen hebben een laagdrempeliger mogelijkheid aanspraken op bescherming onder de aandacht van de EU te brengen. In elk geval voorkomt of vereenvoudigt external processing de inzet die is gemoeid met de terugkeer van afgewezen asielzoekers.

⁹¹ Zie artikel 40 Procedurerichtlijn: "Indien een persoon die in een lidstaat bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgens verzoek heeft ingediend..."

⁹² Wel is het mogelijk een asielaanvraag niet ontvankelijk te verklaren indien terugkeer kan plaatsvinden naar een veilig derde land (zie artikel 38 Procedurerichtlijn).

⁹³ UNHCR (2017). Geraadpleegd 24/01/2020: <https://www.unhcr.org/news/press/2017/7/597217484/unhcr-chief-filippo-grandi-calls-australia-end-harmful-practice-offshore.html>.

⁹⁴ In het recente verleden heeft het EHRM ook de overdracht van asielzoekers naar Griekenland – EU-lidstaat en lidstaat van de Raad van Europa – verboden vanwege de slechte behandeling van asielzoekers in dat land.

5.2 **Asiel op de post**

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.

Met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is het niet meer mogelijk om een asielverzoek in te dienen vanuit het land van herkomst. In de praktijk bleef deze mogelijkheid tot 2003 bestaan. Met deze wetwijziging werd de Vreemdelingenwet in lijn gebracht met het Vluchtelingenverdrag, waarin is bepaald dat iemand die zich in het land van herkomst bevindt juridisch niet als vluchteling kan worden erkend. Een vreemdeling die zich in een derde land bevindt, kan mogelijk wel onder de vluchtelingdefinitie van het Vluchtelingenverdrag vallen. Het uitgangspunt hierbij is dat de vreemdeling zich voor het verkrijgen van bescherming in eerste instantie dient te wenden tot de autoriteiten van het land waar hij zich bevindt en anders tot UNHCR omdat de meeste landen partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag en deze bescherming zullen bieden.

Nationaal is er juridisch ruimte om bescherming vanuit een post/ambassade in te richten. Echter op dit moment gebeurt dit alleen in zeer uitzonderlijke gevallen.⁹⁵ Wanneer deze regeling zo ingericht wordt dat eenieder hier een beroep op kan doen en de aantallen in omvang toenemen zal dit grote praktische consequenties hebben, o.a. ten aanzien benodigde capaciteit op de posten, de (verantwoordelijkheid voor) opvang van de asielzoekers en toegang tot de procedure, capaciteit van de uitvoerende diensten, medewerking van een derde land voor het beschikbaar stellen van hun grondgebied en de mogelijkheden voor het voeren van rechtelijke procedures.

De verwachting is dat, door een extra kanaal te openen om asiel aan te vragen, asiel op de post zal leiden tot een stijging van het aantal asielaanvragen. De stijging is afhankelijk van de keuze om als Nederland alleen, of samen met een groep andere EU-landen, een dergelijk systeem op te zetten. Het is bovendien niet te verwachten dat deze maatregel bijdraagt om meer grip te krijgen op het aantal asielaanvragen omdat niet kan worden voorkomen dat later alsnog op Europees grondgebied een (herhaalde) aanvraag wordt gedaan.

5.3 **Opzeggen of aanpassen van VN Vluchtelingenverdrag**

De regering heeft mr. J.P.H. Donner gevraagd om te kijken naar het VN Vluchtelingenverdrag. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord. Voor het invoeren van maatregelen om migratievraagstukken op te lossen wordt het VN Vluchtelingenverdrag soms als belemmering aangemerkt. Zoals uiteengezet in het juridisch kader (H1) zijn voor het migratievraagstuk ook vele andere mondiale en Europese instrumenten van toepassing waardoor mensenrechten beschermd worden. Rode draad is dat uitzetting/ overdracht niet kan plaatsvinden indien de

⁹⁵ Meerdere lidstaten kennen de praktijk van afgifte van visa voor lang verblijf om humanitaire redenen of humanitaire toelating. Zo geven verschillende lidstaten, net als Nederland, visa voor lang verblijf (een zogenaamd d-visum) af aan vluchtelingen om in het kader van hervestiging naar de EU te kunnen reizen. Van deze mensen is voorafgaand aan hun reis vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van asiel.

betrokkene in het land waarnaar hij wordt uitgezet een – kort gezegd – onmenselijke behandeling tegemoet gaat. Het VN Vluchtelingenverdrag is in veel van die instrumenten verankerd. Vooruitlopend op de bevindingen van mr. J.P.H. Donner 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. Een minder vergaande optie is het inzetten op het aanpassen of aanvullen, bijvoorbeeld door nieuwe protocollen, van het VN-Vluchtelingenverdrag en op totstandkoming van nieuwe VN-verdragen op het terrein van migratie.

5.4 Elektronische toezicht maatregel

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. In dit kader zijn twee opties onderzocht:

1. De vreemdeling voldoet aan de voorwaarden voor bewaring. Het opleggen van elektronisch toezicht wordt dan als een alternatief voor bewaring gezien. Vertrekt de vreemdeling met onbekende bestemming en je traceert de persoon, dan volgt alsnog inbewaringstelling. De toepassing van dit lichtere alternatief leidt in deze optie niet tot meer (toe)zicht of tot minder vertrek met onbekende bestemming. Integendeel.
2. Om vertrek met onbekende bestemming tegen te gaan; Bewaring is voor de groep die anders MOB zou gaan vaak niet mogelijk. In de Vreemdelingenwet zou geregeld moeten worden dat overtreding hiervan strafbaar is en ook welke straf erop staat. In de Vreemdelingenwet of onderliggende regelgeving moet een rangorde komen wanneer elektronisch toezicht een lichter middel is en ingezet kan worden, omdat er ook een andere minder dwingende vorm is, namelijk de meldplicht. Daarbij is het doel 'MOB tegengaan' nu niet in de wet opgenomen; het is niet illegaal of strafbaar om MOB te gaan. Een dergelijke maatregel maakt inbreuk op de privacy van de vreemdeling. Indien er geen indicaties zijn dat niet wordt meegewerkt aan uitzetting is het sterk de vraag of deze maatregel proportioneel kan worden geacht. Een minder ingrijpende maatregel (bv. een meldplicht) ligt dan meer voor de hand. Als deze indicaties er wel zijn is vreemdelingenbewaring meer aangewezen.

Bij deze maatregel moet rekening gehouden worden met de administratieve lasten (zoals opleggen besluit, uitvoering besluit, opsporing bij overtreding, en de kosten die hiermee gemoeid gaan).

5.5 Grenstoezicht met een aantal Schengenlanden

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.

Herinvoering grenstoezicht is mogelijk op grond van ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid (art. 25-30 Schengengrenscore). Dit is een hoge drempel en de maatregel kan alleen tijdelijk worden toegepast. Herinvoering van het grenstoezicht wordt ingesteld aan de binnengrenzen van de betreffende lidstaten. Hierbij kan gezamenlijk worden opgetreden met andere lidstaten. Politieke wil is nodig om een dergelijke samenwerking tot een succes te maken. Indien grenscontroles worden uitgevoerd door deze landen zal de Nederlandse inzet met name gericht zijn op deel van het luchtverkeer waarvoor een 100 % controle van passagiers geldt.

Wanneer een aantal lidstaten grenstoezicht gezamenlijk herinvoeren aan de binnengrenzen, kunnen bij alle of een limitatief aantal grensdoorlaatposten asiolverzoeken worden afgehandeld. Deze procedure is vergelijkbaar met de huidige grensprocedure op Schiphol. De daar aanwezige infrastructuur zal bestaan uit: a) een ontvangst-, aanmeld- en registratiecentrum, b) een opvangcentrum en c) een detentiecentrum. Voor toegang tot het gebied gelden de voorwaarden van de Schengengrenscore. Personen die asiel vragen zullen volgens een verdeelsleutel worden verdeeld over de deelnemende landen van de betreffende landen (ervanuitgaande dat de deelnemende landen gelijkgestemd zijn over verantwoordelijkheid en solidariteit).

Bovengenoemde maatregelen zullen het vrij verkeer en secundaire migratie binnen het Schengengebied beperken. Een dergelijke maatregel kan ook als pressiemiddel worden gebruikt om landen te bewegen tot beter grenstoezicht aan de Europese buitengrens. Deze maatregel heeft naar verwachting flinke maatschappelijke en economische consequenties voor de burgers in lidstaten binnen en buiten de binnenring. De BMH-werkgroep heeft die consequenties en bijkomende kosten niet in kaart gebracht, maar beveelt aan dit te doen voordat de maatregel wordt ingevoerd.

6 Varianten

Onderdeel van de opdracht aan de BMH-werkgroep is om potentiële besparings- en intensiveringsopties te vinden (-20% en +20% van de vooraf vastgestelde grondslag). De besparingsoptie op de grondslag van de BHOS-begroting wordt gehaald door in variant 2C.3 de maatregel voor te stellen om 20% te besparen op het budget van humanitaire hulp en 20% op het budget van opvang en bescherming in de regio. De benodigde -20% besparing (-237 mln. euro) op het migratiebudget van de JenV-begroting wordt in onderstaande varianten voor 104 mln. euro ingevuld met concrete maatregelen die ook bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid en de doorstroom in de asielopvang. De overige 133 mln. euro kan worden gerealiseerd met de maatregelen onder 4.12

.

De maatregelen die zijn opgenomen in variant 4 zijn gepresenteerd als intensiveringen. De verwachting is dat met deze intensiveringen, bij een plotselinge hoge instroom, een forse besparing van de potentiële meerkosten gerealiseerd kan worden. Deze maatregel beogen dat er snel(ler) kan worden opgeschaald in de opvang en er sneller personeel bij de IND en DT&V kan worden bijgeplaatst om de instroom bij te houden. Deze besparing van potentiële meerkosten is niet meegenomen in de berekening van de -20%.

Een besparing in de asielketen is verder mogelijk door maatregelen te nemen die de verblijfsduur in het COA verkorten. De gemiddelde verblijfsduur is opgelopen tot 8 maanden, waar dit voorheen 4 maanden was. In variant 3,4, 5 en 6 worden maatregelen voorgesteld die bijdragen aan het verkorten van de verblijfsduur. Verdere versnelling is nog mogelijk door, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie van Zwol, snel in te grijpen wanneer complexe asielaanvragen dreigen uit te lopen en een casemanager aan te stellen.

6.1 Variant 1: Integrale visie op migratie

Omschrijving

De BMH-werkgroep constateert dat het complexe (irreguliere) migratievraagstuk vraagt om een – nu nog vaak ontbrekende - integrale visie en ambitie van het kabinet. Om daartoe te komen stelt deze variant maatregelen voor ter versterking van regie, coördinatie en actieve inzet van betrokken departementen.

Nederland heeft te maken met legale en irreguliere migratiestromen. Op de middellange termijn zullen de ontwikkelingen in herkomstregio's (als gevolg van instabiliteit, gebrek aan economische ontwikkelingen, groeiend aantal jonge mensen) naar verwachting steeds meer impact hebben op Europa en Nederland. De Nederlandse samenleving zal zich tot deze ontwikkeling moeten verhouden. Dit vraagt om beleidskeuzes in binnen- en buitenland en coherente, kabinetsbrede afwegingen op verschillende beleidsterreinen, onder meer op het gebied van demografische ontwikkelingen, kennis-, arbeidsmarkt-, veiligheid-, handels- en ontwikkelingsbeleid en de belangen van derde landen.

De BMH-werkgroep adviseert het kabinet daarom te komen tot een kabinetsbrede visie en ambitie ten aanzien van (irreguliere) migratie. Het succes van deze coherente inzet buiten de Nederlandse grenzen kan niet (direct) worden afgemeten aan de vermindering van irreguliere migratie naar Europa, omdat deze migratie tot stand komt door een mix van complexe factoren, zoals instabiliteit, conflicten, ongelijkheid en armoede.

Uitvoering

1.1. Integrale visie op migratie: wat kan en wil Nederland toelaten aan migratie?

Nederland kent geen integrale visie op aantallen toe te laten migranten. Migratie omvat zowel asielzoekers, arbeidsmigranten, internationale studenten, gezinshereniging, remigranten, etc.⁹⁶ Momenteel wordt het aantal toe te laten internationale studenten bijvoorbeeld vooral bezien vanuit een onderwijsperspectief, terwijl deze groep ook een effect heeft op bijvoorbeeld de woningmarkt. Demografische ontwikkelingen in Nederland en het effect van migratie - zowel qua aantal als samenstelling- op verschillende beleidsterreinen, vraagt om een integrale visie. Op 21 september 2018 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin het kabinet wordt opgeroepen om de gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking halverwege deze eeuw voor vele beleidsterreinen, zoals wonen, ruimtelijke ordening, energie, sociale zekerheid, zorg, onderwijs en integratie in verschillende scenario's in kaart te brengen en beleidsopties voor te leggen.⁹⁷ Om aan deze motie tegemoet te komen heeft het ministerie van SZW namens negen ministeries aan het NIDI, CBS, CPB, SCP, PBL en RIVM gevraagd een verkenning uit te voeren van de ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in Nederland tot 2050 en van de gevolgen voor een groot aantal beleidsterreinen. De resultaten van dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd onder de naam Verkenning Bevolking 2050 zouden midden 2020 beschikbaar moeten zijn.

Vooruitlopend op de resultaten van deze Verkenning Bevolking 2050 heeft de BMH-werkgroep nagedacht over de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het formuleren van een i) bovengrens aan migratie ii) een ondergrens aan migratie of

⁹⁶ Bijlage 9 Cijfertabel

⁹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr. 8.

iii) een ambitie voor het aantal migranten dat Nederland kan en wil toelaten. De BMH-werkgroep gaat niet in op de wenselijkheid en onderliggende motieven om een bovengrens, ondergrens of ambitie in te stellen, maar heeft de juridische en praktische uitvoerbaarheid onderzocht. Deze worden hieronder uiteengezet.

1.1.1 Bovengrens migratie naar Nederland

Het kabinet kan maatregelen nemen binnen het huidige beleid om migratie naar Nederland te ontmoedigen indien een bovengrens bedoeld is om migratie te beperken. Dit kan bijvoorbeeld door het niet langer aanbieden van Engelstalige opleidingen in het hoger onderwijs, wat de instroom van niet-Nederlandstalige studenten uit de EU mogelijk verlaagt.

Een afdwingbare bovengrens aan het aantal asielzoekers zou juridisch alleen mogelijk zijn als relevante internationale en Europese verdragen - zoals het VN Vluchtelingenverdrag en EVRM - worden aangepast of opgezegd.⁹⁸ Indien dit gebeurt moet ook worden nagedacht over de praktische gevolgen en handhaving van een bovengrens. De consequentie is namelijk dat elke extra asielzoeker bovenop de bovengrens bij de grens moet worden gestopt. Dit zal mogelijk een afschrikkende werking hebben. Het zal wel om een forse intensivering van het grenstoezicht vragen en het zal ook invloed hebben op de relatie met buurlanden.

Binnen de huidige Europese juridische kaders kan geen bovengrens gesteld worden aan EU-migranten. De overheid kan wel sturen op de aantallen die regulier van buiten de EU naar Nederland komen. Dit is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de EU (artikel 79, lid 5).

Het stellen van een bovengrens kan dus op twee verschillende manieren binnen het huidige juridische kader:

- a) De eerste mogelijkheid is een bovengrens op het totale aantal nieuwkomers dat Nederland per jaar wil toelaten. In dit geval moet er sprake zijn van communicerende vaten omdat binnen het huidige juridische kader geen maximum gesteld kan worden aan de instroom van bepaalde groepen migranten zoals hierboven uiteengezet. Bij het vaststellen van een bovengrens moet rekening gehouden worden met de onvoorspelbaarheid van de asielinstroom en de instroom van EU-burgers (vrij verkeer van personen).
- b) De tweede optie is dat er alleen een bovengrens gesteld wordt aan de groepen waar Nederland binnen de huidige juridische kaders ook op kan sturen: arbeidsmigranten van buiten de EU en hervestiging.

1.1.2 Ondergrens migratie

Een alternatief op een bovengrens en het eventueel ontmoedigen van migratie is een ondergrens, waarmee gelet op de demografische ontwikkelingen wordt vastgesteld wat Nederland kan en wil verwelkomen aan nieuwkomers. Dat betekent dat het kabinet ook maatregelen kan treffen om Nederland aantrekkelijk te maken voor migranten waar de Nederlandse samenleving behoefte aan heeft. Zo kan schaarste op de arbeidsmarkt van bepaalde kennis juist een vraag naar migratie betekenen. Het is aan te bevelen om dit tevens mee te nemen in de integrale visie op migratie.

1.1.3 Ambitie migratie

⁹⁸ Dit betreft onder andere het GEAS, EVRM, VN BUPO, VN Vluchtelingenverdrag en VN Antifolterverdrag.

Het vaststellen van een bovengrens, ondergrens of ambitie kan op basis van de vraag wat Nederland 'kan' en 'wil' opvangen.

Om te kunnen vaststellen hoeveel migranten tot Nederland kunnen of moeten worden toegelaten is vanzelfsprekend ook het aantal personen in het algemeen bepalend die in Nederland kunnen wonen, werken, reizen etc. Op grond van de volgende criteria zou kunnen worden vastgesteld hoeveel personen Nederland aankan en als afgeleide hiervan hoeveel migranten aan zou kunnen:

- demografie (omvang en samenstelling van de bevolking, ruimtelijke spreiding)
- huisvesting
- onderwijs en opleiding
- arbeidsmarkt
- zorg (gezondheid)
- sociale domein (samenleven, cohesie en integratie, religie)
- energiegebruik
- transport en mobiliteit

Bij de vraag 'wat kan en wil Nederland toelaten' kan de wil-vraag op verschillende wijzen worden benaderd, waarbij de werkgroep aanbeveelt om een hiertoe een ambitie op te stellen. Een jaarlijkse Staat van Migratie en een planbureau voor migratie kunnen keuzes hiertoe ondersteunen (maatregel 1.2 en 1.3).

Het vaststellen van een ambitie voor het aantal toe te laten migranten is een politieke keuze. Die keuze kan wisselen per kabinetsperiode. Het kabinet kan kiezen voor het vaststellen van een meerjarige ambitie voor een langere periode, om schommelingen door wisselende politieke voorkeuren te voorkomen.

1.2 Staat van Migratie

Deze maatregel stelt een jaarlijkse 'Staat van Migratie' voor, om een integraal jaarlijks beeld te geven over alle aspecten van migratie. Het is aan te bevelen de coördinatie voor deze 'Staat van Migratie' bij een onafhankelijk orgaan te beleggen.

Deze maatregel volgt het advies van de ACVZ om in die 'Staat van Migratie' concreet aandacht te besteden aan:

- De internationale aspecten (internationale samenwerking, bestrijding grondoorzaken gedwongen migratie, opvang in de regio, toezicht op grenzen en Europese samenwerking, terugkeer).
- Het asielp proces, de opvang en uitstroom (hetzij vertrek, hetzij toelating).
- Omvang en aard van economische- en gezinsmigratie.
- Verblijfsduur, doormigratie, verlening Nederlanderschap.
- Handhavingsacties zoals intrekkingen en boetes.
- De behoefte van de Nederlandse economie, zowel voor wat betreft tekorten op de arbeidsmarkt als voor wat betreft de innovatiekracht.
- Participatie en integratie van vluchtelingen, migranten en Nederlanders met een migratieachtergrond.
- Consequenties van het migratiebeleid voor de sociale cohesie en de uitwerking van migratiebeleid op (specifieke groepen) in de samenleving.
- Migratiebestendigheid van ons sociale zekerheidsstelsel.

Deze onderdelen die ACVZ noemt kunnen aangevuld worden door aandacht te besteden aan:

- Arbeidsmigratie
- Kennismigratie
- Internationale studenten

- Demografische ontwikkelingen in Nederland en verband met migratie.

Een jaarlijkse 'Staat van de migratie' biedt meer inzicht in alle relevante aspecten van migratie, in onderlinge samenhang bezien, dan de huidige Rapportage Vreemdelingenketen. De kwaliteit van het maatschappelijk debat over de gewenste richting van het migratiebeleid kan hiermee worden verhoogd en (de kennis over) de effectiviteit van het beleid kan ermee worden verbeterd. Dit zijn twee belangrijke vereisten om ons migratiestelsel toekomstbestendig te maken.⁹⁹

1.3 Planbureau voor migratie

Deze maatregel doet het voorstel voor het instellen van een onafhankelijk planbureau voor migratiezaken. Hierbij kan worden overwogen om er bestaande adviesorganen op migratie in op te nemen. Vergelijkbaar aan andere adviesorganen analyseert dit planbureau trends en ontwikkelingen en formuleert het openbare adviezen aan het kabinet en de samenleving. Het planbureau kan ook – wanneer hier sprake van is – een rol spelen in advisering ten behoeve van circulaire migratie, door mogelijkheden in zowel Nederland als landen van herkomst en transit uit te werken. De meerwaarde van het planbureau ligt in het vergroten van het strategisch vermogen van het migratiebeleid, het verdiepen van de wetenschappelijke basis daarvan en het formuleren van creatieve aanbevelingen. Daarnaast kan een planbureau neutraal en onafhankelijk adviseren en daarmee deelbelangen van belanghebbenden ontstijgen. Dat is van belang gezien de lange termijntrends op migratieterrein, de ingrijpende gevolgen die dit mogelijk op Nederland zal hebben en de noodzaak die trends strategisch te benaderen. Het planbureau kan het mandaat worden gegeven om zich op alle aspecten van migratie te richten (smalle variant) of kan worden gemandateerd om zich te richten op een breder terrein waarin ook aanpalende terreinen worden meegenomen (zoals onder meer de Nederlandse arbeidsmarkt en demografische ontwikkelingen). Om effectief te kunnen zijn heeft het planbureau een zekere schaal nodig, met o.a. significante wetenschappelijke basis en internationale oriëntatie.

Vooralsnog is een inschatting gemaakt dat een planbureau voor migratie structureel ca. 5 mln. euro zou kosten (op basis van de kosten van bestaande planbureaus).¹⁰⁰ Verder onderzoek naar de vormgeving en financiering van het een nog op te zetten planbureau is noodzakelijk.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 1	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
1.1 Integrale visie op migratie	0	0	0	0	0	0
1.2 Staat van Migratie	0	0	0	0	0	0
1.3 Planbureau voor migratie	2	3,5	5	5	5	5

⁹⁹ ACVZ (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*.

¹⁰⁰ Dit betreft een indicatief bedrag gebaseerd op 20 fte. De kosten voor 20 fte bedragen ca. 2 mln. euro. Voor de overige kosten is uitgegaan van begroting van het SCP uit het ABDTOPConsult rapport "Dichtbij en onafhankelijk". Voor bedrijfskosten is ca. 2 mln. euro gerekend en voor data ca. 1 mln. euro. Het budget kent een ingroei-pad, ervan uitgaande dat de eerste periode nodig zal zijn om de organisatie op te zetten.

6.2 Variant 2: Beïnvloeding irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen

Omschrijving

Irreguliere migratie betreft mensen die zonder geldige verblijfsdocumenten een landgrens overschrijden. Binnen deze groep bestaan grote verschillen, zowel qua herkomst, maar ook qua karakter en motivatie voor migratie. Vluchtelingen maken ook deel uit van irreguliere migratiebewegingen. Redenen voor het ontstaan van grensoverschrijdingen zonder geldige verblijfsdocumenten zijn onder andere hoop op een betere economische toekomst of vluchten voor oorlogssituaties.

Uit de context- en beleidsanalyse volgt de verwachting dat er blijvende irreguliere migratiedruk zal zijn, met name uit het Midden-Oosten, Noord en Sub-Sahara Afrika. Deze irreguliere migratie laat zich lastig reguleren of stopzetten. Bovendien is Nederland in de internationale context van irreguliere migratie ook afhankelijk van steeds wisselende en externe factoren, de EU(-lidstaten), andere landen en internationale organisaties. Een zeker verwachtingsmanagement is nodig ten aanzien van het effect van het beleid om internationale irreguliere migratie en vluchtelingenstromen te beïnvloeden. Voor het effectief beïnvloeden van irreguliere migratie is samenwerking met derde landen (herkomst- en transitlanden) en internationale organisaties nodig.

Deze variant is opgebouwd uit drie onderdelen: grenzen en GEAS (2A), beïnvloeding irreguliere migratie (2B) en beïnvloeding vluchtelingenbewegingen (2C). Hiervoor is gekozen om een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen maatregelen gericht op beïnvloeding van verschillende irreguliere migratiebewegingen: economische migranten en vluchtelingen.

Maatregelen in variant 2A gelden voor beïnvloeding van irreguliere migratie in het algemeen. Er worden maatregelen voorgesteld die Nederland kan nemen om binnen de EU of in kleiner verband irreguliere migratie te beïnvloeden en meer grip te krijgen op secundaire migratiestromen. Maatregelen in variant 2B zijn gericht op beïnvloeding van irreguliere (economische) migratie. Variant 2C is gericht op beïnvloeding van vluchtelingenbewegingen.

De varianten sluiten elkaar niet uit, enkele maatregelen (zoals 2A.1.1 en 2A.1.2; 2B.1.1 en 2B.1.2) wel.

6.3 **Variante 2A: Grenzen en Gemeenschappelijke Europees Asiel Stelsel (GEAS)**

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.

Om meer voortgang te boeken kan Nederland er ook voor kiezen voor samenwerking met gelijkgestemde landen (2A.1.1) of een meer fundamentele positie innemen door de EU te mandateren om afspraken met herkomstlanden te maken en een nieuw verdelingsmechanisme te ontwerpen (2A.1.2).

In deze variant worden tevens voorstellen voor grenstoezicht aan de nationale grens van Nederland (2A.2).

Uitvoering

2A.1 Grenzen en GEAS

2A.1.1 Samenwerken met gelijkgestemde landen (coalition of the willing)

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.

- Inrichten van controlled centres¹⁰¹ (pilots) en het toepassen van grensprocedures met gelijkgestemde lidstaten.
- Toepassing van de grensprocedure op Schiphol wordt door de Commissie gezien als een best practice. Nederland zou op kunnen trekken met lidstaten die een dergelijk concept in de praktijk willen brengen en relevante kennis daarover delen.

In 2019 zijn Malta, Italië, Frankrijk en Duitsland tot overeenstemming gekomen over het herverdelen van op de Middellandse Zee ontschepte migranten. Deze migranten komen in die landen in een asielproces. Hiermee is een voorzet gedaan voor het oplossen van een structureel probleem, het ontschepen van migranten die in EU-watervlakken zijn opgepikt. Het is mogelijk om bij dit initiatief aan te sluiten. Een knelpunt hier is o.a. dat voor de overdracht de betrokken asielzoeker wel dient in te stemmen met zijn overdracht van de lidstaat van ontschepping naar de overnemende lidstaat. Dit knelpunt zit in de huidige formulering van de Dublinregels in de EU-Dublinverordening. Wanneer voor deze maatregel wordt gekozen kunnen de volgende (rand)voorwaarden gesteld worden:

- Bij aankomst moeten kansrijke asielzoekers zo spoedig mogelijk worden gescheiden van kansarme asielzoekers en irreguliere migranten via een grensprocedure die doorreizen voorkomt.

¹⁰¹ In een gecontroleerde setting aan de buitengrenzen kan daarmee snel onderscheid gemaakt worden tussen wie wel en wie geen recht heeft op asiel.

- Voor vreemdelingen die recht hebben op internationale bescherming is het aan te bevelen om afspraken te maken over EU-brede herplaatsing. Hiermee wordt een disproportionele druk voorkomen voor de lidstaat van aankomst.

Bij deze maatregel dient rekening te worden gehouden met mogelijke aanzuigende werking van irreguliere migratie door ontschepingen aan de buitengrens.

Het effectief invoeren van de hierboven genoemde maatregelen zou secundaire migratie kunnen terugdringen en EU-harmonisatie bevorderen. Maatregelen in kleiner verband kunnen ook besluitvorming en regelgeving in de EU beïnvloeden. Ze kunnen als drukmiddel worden ingezet of in de praktijk het effect laten zien als een dergelijke maatregel wel wordt doorgevoerd. Naast het gebruik maken van de mogelijkheden die de huidige regelgeving biedt en het onderzoeken waar ruimere interpretatie van regelgeving praktische voordelen oplevert, kan de mogelijkheid worden onderzocht om via Raadsbesluiten of gezamenlijke verklaringen van tijdelijke aard ruimte te creëren voor pilot projecten en de financiering daarvan.

2A.1.2 Een alternatief: EU-migratiebeleid

De nieuwe Europese Commissie werkt momenteel aan voorstellen voor een nieuw pact op asiel en migratie. Daarbij zullen solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid de uitgangspunten voor onderhandeling moeten zijn om draagvlak te krijgen bij alle EU-lidstaten. Nederland kan proactief inzetten op onderstaande maatregelen. Om alle EU-landen op een lijn te krijgen, is de volgorde van de deze maatregelen relevant. Het start met een maatregel waarbij alle EU-lidstaten zeer waarschijnlijk een gezamenlijk belangrijk zien en vervolgens worden maatregelen uitgewerkt die vragen om solidariteit en verantwoordelijkheid: (a) gezamenlijk beleid t.a.v. terugkeerafspraken met herkomstlanden, (b) inzet EU-leverage en (c) doorontwikkeling van het GEAS waarin asielverzoeken geen voorkeursbestemmingen hebben:

- a. Gezamenlijke EU-afspraken met herkomstlanden over terugkeer; EU-Lidstaten delen het belang van effectieve terugkeer. Er zijn veel bilaterale terugkeer en migratieafspraken van individuele lidstaten. Lidstaten hebben onafhankelijk van elkaar onvoldoende drukmiddelen om herkomstlanden die niet meewerken te bewegen om migranten terug te nemen. Een helder en effectief, maar vooral gezamenlijk EU-onderhandelingskader t.a.v. herkomstlanden is in gezamenlijk belang van de EU-lidstaten en zal zeer preventief werken te voorkomen van irreguliere migratie naar Europa.
- b. Inzet market, money, mobility; de EU heeft grote leverage met instrumenten als toegang tot de gemeenschappelijke markt, financiering voor ontwikkeling en behoefte aan arbeidskrachten. Lange termijn commitment aan herkomstlanden kan duurzaam effect hebben: met verbeterde toegang tot de markt, investeringen in aanpak grondoorzaken, en mogelijkheden voor legale migratie kunnen EU-lidstaten bereidheid van herkomstlanden vergroten om gezamenlijk irreguliere migratie te reguleren.
- c. Een solidair asielsysteem gericht op bescherming: Mensen die met gegronde motieven vragen om asiel, krijgen opvang en bescherming. Bescherming is daarbij leidend, niet de EU-lidstaat die bescherming biedt. Asielzoekers krijgen met deze maatregel geen keuze voor een lidstaat van bestemming. Deze maatregel stelt een centraal EU aanmeldbureau voor dat bindend bepaalt in welk land de asielaanvraag in behandeling wordt genomen, ongeacht land van eerste binnenkomst (o.b.v. absorptievermogen per lidstaat), incl. eventueel toekomstig verblijf. Dit bureau houdt rekening met familiebanden. Nederland zou ik het kader van solidariteit kunnen

overwegen gastland te zijn voor een dergelijk bureau. Dit voorstel is een eerste gedachtenvormen dat om nader onderzoek en uitwerking vraagt om juridische en praktische consequenties en haalbaarheid in beeld te krijgen.

Dit alternatief voor het huidige EU-migratiebeleid kan ook worden uitgevoerd in kleiner verband met een aantal gelijkgestemde landen. Daarnaast kan worden overwogen om landen die weigeren deel te nemen aan herverdeling hun verplichting hiertoe af te laten kopen met een redelijke geldsom (waarin kosten voor procedures, opvang en integratiekosten per persoon worden opgenomen voor een bepaalde periode). De maatregel vraagt om politieke bereidheid om migratiebelangen te koppelen aan bredere belangen, bindende herverdeling te accepteren en onderhandelingen over terugkeer over te dragen aan de EU. Ook bij effectieve herverdeling in Europa kan secundaire migratie blijven bestaan. Een effectief gezamenlijk terugkeerbeleid is een noodzakelijk vertrekpunt, ook omdat herverdeling alleen kans maakt wanneer dit gaat om mensen met een kansrijk asiolverzoek. Nederland zal bereid moeten zijn om voor een gemeenschappelijk terugkeerbeleid ook Europese afspraken te accepteren met landen waarop Nederland momenteel een goede terugkeersamenwerking kent.

2A.2 Optimaliseren grenstoezicht Nederland

Naast de implementatie van de Europese verordeningen¹⁰² die belangrijke bijdragen leveren aan de versterking van het grenstoezicht kunnen nationaal ook maatregelen worden genomen in het kader van grenstoezicht en het binnenlands toezicht. Inzet van nieuwe technologie op nationaal niveau is daarbij voor de hand liggend, omdat deze, gezien de voortdurende groei in passagiersaantallen, de beperkte capaciteit bij grensbewakingsorganisaties (en de verwachting dat dit op korte termijn niet wijzigt door de blijvende krapte op de arbeidsmarkt) en de beperkingen in infrastructuur op de grenslocaties, toch een efficiënt grensproces mogelijk maken. De volgende maatregelen kunnen genomen worden die deels zien op digitalisering van processen, extra capaciteit en aanpassing van het juridisch kader:

- Meer e-gates, gebruik van (identificatie)kiosken mobiele handhelds aan de Nederlandse grensdoorlaatposten. Door gebruik van e-gates, mobiele handhelds, kiosken en gebruik van biometrische kenmerken om de identiteit te verifiëren kunnen meer passagiers tegelijkertijd en efficiënter de grens passeren zonder dat dit afbreuk doet aan de veiligheid. Dit vergt investeringen in techniek en extra capaciteit KMar en de zeehavenpolitie.
- Nederland maakt geen gebruik van drones voor grenstoezicht. Inzet van drones ten behoeve van de uitvoering van het grenstoezicht door de KMar en Zeehavenpolitie kan bijdragen aan een effectieve vorm van grenstoezicht. Hiervoor zal een juridische grondslag in de Vreemdelingenwet gecreëerd moeten worden. Dit kost analysecapaciteit voor het uitlezen van de gegevens en opvolgingscapaciteit van de KMar en de zeehavenpolitie t.b.v. nodige interventies.
- 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. Hierdoor kunnen gerichtere toezichtinterventies in de binnengrenszone van Nederland uitgevoerd worden. Met de koppeling kunnen de ambtenaren van de KMar en de politie efficiënter en gericht worden ingezet ten behoeve van de uitvoering van de controles. Hiervoor is extra (analyse)capaciteit van de KMar en de politie nodig voor het uitlezen van de APNR-data i.v.m. @migoboras en de APNR-camera's en het analyseren van de data om vervolgens de ambtenaren van de KMar en/of politie aan te sturen. Extra capaciteit zit voornamelijk in de ondersteunende

¹⁰² O.a. *Entry Exit System (EES)* en het *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS)*.

diensten, onder andere voor de KMar versterking van personeel in het Targetting Center Border land en de Intelligence Unit. Aanpassing van het wettelijk kader is niet noodzakelijk als de data voor de huidige taakgebieden wordt gebruikt.¹⁰³

- Op dit moment wordt er geen gebruik gemaakt van gezichtsherkenning tijdens de controle van de KMar in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV, aan de binnengrenzen) of binnenlands vreemdelingtoezicht. Door de inzet van de gezichtsherkenning tijdens de controles of vreemdelingtoezicht kunnen personen of mogelijke (migratie)criminaliteitsincidenten zoals bv. mensensmokkel gerichter en sneller gesignaleerd worden. Inzet van personeel kan mogelijk efficiënter en gerichter plaatsvinden. Voor de inzet van gezichtsherkenning voor de handhaving van de vreemdelingenwet zal een nieuw wettelijk kader gecreëerd moeten worden in de vreemdelingenwet.
- Uitbreiding van de reikwijdte van de MTV-controles zodat deze frequent plaats kunnen vinden. Hiervoor zal art. 4.17a en b van het Vreemdelingenbesluit aangepast moeten worden en zal ook extra capaciteit van de KMar nodig zijn voor de uitvoering van de controles en de opvolging van mogelijke incidenten.

Bovenstaande maatregelen zijn budgettair nog niet volledig doorgerekend. De inschatting die op het moment van schrijven van dit rapport kan worden gemaakt is dat een intensivering ter versterking van het nationale grenstoezicht door middel van de hierboven beschreven maatregelen in totaal ca. 50 mln. euro structureel zou kosten. De onderliggende budgettaire uitwerking van de beschreven maatregelen worden door de KMar nader uitgewerkt.¹⁰⁴

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 2	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2A.1.1 Samenwerken met gelijkgestemde landen	0	0	0	0	0	0
2A.1.2 Een alternatief op het EU-migratiebeleid	0	0	0	0	0	0
2A.2 Optimaliseren grenstoezicht Nederland	25	35	40	50	50	50

¹⁰³ Voor het delen en gebruiken van de data uit de APNR-systemen zal in een *Memorandum of Understanding* tussen de politie en de KMar opgesteld moeten worden.

¹⁰⁴ Hierbij zij opgemerkt dat het budget voor de KMar geen onderdeel uitmaakt van de grondslag van deze BMH.

6.4 Variant 2B: Beïnvloeding irreguliere migratie

De contextanalyse geeft onderbouwing aan de verwachting dat irreguliere migratiedruk richting Europa eerder zal toenemen dan afnemen. De EU en Nederland zullen voor maatregelen om irreguliere migratie te beïnvloeden, toenemend afhankelijk zijn van de relaties met herkomst- en transitlanden. Die relaties zullen bepalend zijn voor samenwerkingsmogelijkheden en gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. In deze variant worden maatregelen uitgewerkt t.a.v. die relatie, capaciteitsversterking in derde landen, maatregelen om samen met derde landen mensenhandel en –smokkel tegen te gaan en landen te ondersteunen bij het vrijwillig terug laten keren van gestrande migranten en het informeren van potentiële migranten.

2B.1 Relatie met derde landen

- 2B.1.1 Brede relatie
 - 2B.1.1.1 Mogelijkheden voor legale migratie

2B.2 Specifieke beïnvloedingsmogelijkheden i.s.m. derde landen

- 2B.2.1 Gecoördineerd en met derde landen inzetten van bewustwordingscampagnes
- 2B.2.2 Versterken capaciteit grensbeheer en tegengaan mensensmokkel
- 2B.2.3 Ondersteuning vrijwillige terugkeer gestrande migranten

Uitvoering

2B.1 Relatie met derde landen

Nederland kan kiezen om in te zetten op constructieve relaties gericht op middellange termijn samenwerking of het conditioneel maken van samenwerking aan terugkeer.

2B.1.1 Brede relatie

Deze maatregel richt zich op een duurzame intensivering van diplomatiek contact en samenwerking met derde landen gericht op de middellange termijn en de volle breedte van de relatie. Daarbij kan worden ingezet op samenwerking op veiligheids- en handelsdossiers, samenwerken op het gebied van grondoorzaken van conflict en armoede en mogelijkheden voor legale migratie. Het doel van de inzet op brede relaties is de effectiviteit van Nederlandse inzet met en in die landen te vergroten. Invloed uitoefenen op irreguliere migratie in derde landen vraagt om medewerking van die landen. Binnen deze brede relatie kunnen ook Nederlandse verwachtingen t.a.v. derde landen worden geagendeerd (zoals terugkeer) en zal Nederland tegelijkertijd rekening moeten houden met de belangen en verwachtingen die derde landen hiertegenover stellen. In de huidige constellatie is er één als verantwoordelijk aangewezen bewindspersoon voor internationaal migratiebeleid, echter er zijn meerdere bewindspersonen verantwoordelijk voor het buitenlandbeleid, internationale handel en arbeid van Nederland. Dit kan belemmerend werken om tot een integraal beleid te komen, zeker in landen waar meerdere prioriteiten tegelijk gelden.

- Frequent politiek en hoog ambtelijk contact met prioriteitslanden. 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. Met deze maatregel wordt 8 fte extra geïntensiveerd op

posten in voor migratie relevante landen. Dit betekent een intensivering van 2,2 mln. euro.

- Versterking van het liaisonnetwerk van de KMar, Politie en in met name Noord Afrika en Sahel regio met 15 extra mensen. 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. Versterking van het netwerk levert naar verwachting ook een positieve bijdrage aan de samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties als Europol en Frontex. Daarnaast kan er ook gewerkt worden aan terugkeer. Voor 15 migratie liasons zou 3,75 mln. euro per jaar benodigd zijn. Deze liaisons worden aangestuurd vanuit het verantwoordelijke ministerie (thans J&V) in lijn met de attache-notitie.

Deze maatregel vergroot het Nederlands handelingsperspectief. De maatregel dient tevens de informatiepositie, voedt ambsberichten, versterkt mogelijkheden voor verificatie van motivaties voor asielverzoeken in Nederland en vergroot mogelijkheden voor koppeling aan andere beleidsterreinen. De migratiesamenwerking van landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden met derde landen, wordt positief beïnvloed door constructief, hoogambtelijk en politiek contact, bijvoorbeeld waar het gaat om effectief verwerven van *Laissez Passers* t.b.v. terugkeer. Het bouwen aan een gelijkwaardige relatie vergroot de bereidwilligheid om tegemoet te komen aan elkaars beleidsdoelstellingen.

2B.1.1.1 Mogelijkheden voor legale migratie

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. Hiervoor kunnen drie specifieke acties – waaronder in pilotvorm - worden ondernomen:

- Bedrijven wijzen op de mogelijkheden voor werkgevers om de huidige regelingen te gebruiken om (tijdelijke) werknemers uit deze landen te werven. Het huidige wettelijke kader (m.n. de Wet arbeid vreemdelingen) biedt mogelijkheden om werknemers uit derde landen te werven om in Nederland te werken. Op dit moment blijken werkgevers, met name het MKB, in de praktijk niet goed geïnformeerd te zijn over de mogelijkheden om buitenlandse werknemers aan te trekken. Ook bestaan hier misverstanden over. De informatievoorziening is redelijk versnipperd. Verschillende websites/informatiebronnen zouden beter kunnen worden gebruikt om bedrijven te informeren en kunnen worden gebundeld.
- Actief onderzoeken in welke sectoren in Nederland behoefte bestaat aan werknemers die binnen de brede relatie met de pilotlanden kunnen worden gematcht met aanbod in de pilotlanden. Iedere pilot waarbinnen werknemers uit derde landen in het kader van de bestending van de brede relatie zouden kunnen werken bij Nederlandse werkgevers, zal vooraf moeten worden gegaan door het matchen van een concrete vraag (naar arbeid/studenten) in Nederland met een aanbod in het derde land. Op dit moment brengt het UWV al tekorten op de arbeidsmarkt in kaart. De match met een concreet aanbod in de pilotlanden is geen taak voor UWV binnen de huidige uitvoering. Voor het in kaart brengen van kansen in het buitenland zouden de posten een belangrijke rol kunnen spelen en dus in fte uitgedrukt kunnen worden per pilotland. Ook zou onderzocht kunnen

worden hoe internationale studenten – een belangrijke pool van talent voor Nederlandse bedrijven – gematcht kunnen worden met Nederlandse onderwijsinstellingen.

- Het opzetten van een infrastructuur voor circulaire migratie tussen Nederland en landen van herkomst voor een specifieke sector, zoals bijvoorbeeld ICT, waarmee juiste matches gevonden kunnen worden. Bij het opzetten van een infrastructuur voor circulaire migratie wordt rekening gehouden met te verwerven competenties die de migranten bij terugkeer kunnen inzetten in het herkomstland (brain gain). Deze moet worden gematcht met een concrete behoefte in Nederland. De infrastructuur ziet erop dat in Nederland en het pilotland op basis van objectieve criteria wordt geselecteerd en in adequate begeleiding is voorzien. Het mobiliteitsschema is circulair, waarbij werknemers jaarlijks een aantal maanden in Nederland werken en vervolgens terugkeren naar het pilotland. Ook moet worden voorzien in een reïntegratieprogramma in het land van herkomst (als onderdeel infrastructuur) en uitzicht op een volgend tijdelijk verblijf voor arbeid in Nederland, waardoor de noodzaak om (illegaal) in Nederland te blijven wordt geminimaliseerd.

De drie bovengenoemde acties moeten in samenhang worden gezien. De maatregelen vragen een intensivering van 1,25 mln. euro (zie bijlage 6 voor de indicatieve berekening). Hierbij is een rol weggelegd voor o.a. UWV, IND, RVO, EZK, OCW, SZW, JenV, BZ en sociale partners. Deze betrokken instanties kunnen gezamenlijk een commissie/taskforce vormen die bovenstaande acties gaat uitvoeren.

2B.1.2 Relaties o.b.v. conditionaliteit ten aanzien van gedwongen terugkeer

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. Het is voor herkomstlanden een dossier waarop Nederland en Europese landen vaak de 'vragende partij' zijn. De medewerking varieert sterk; van landen die principieel niet meewerken aan terugkeer tot landen waar Nederland relatief goede terugkeersamenwerking mee kent. Die samenwerking is niet statisch; ook goede terugkeersamenwerking vraagt om onderhoud van de relatie en goede bilaterale betrekkingen. Daarbij moet gekeken worden naar *best practices* van andere EU landen. Instrumenten die kunnen worden ingezet in de relatie met derde landen zijn vrijstellingen/restricties voor visa/paspoorten (met name gericht op de besluitvormers), inzet van de EU-visumcode, uitleverings- en rechtshulpverdragen, handel, ontwikkelingssamenwerking, legale migratiemogelijkheden alleen verruimen wanneer landen meewerken aan terugkeer, sociale zekerheids- en belastingverdragen en het intrekken van landingsrechten.

Migratiefonds

Een migratiefonds (non-ODA, 25 mln. euro) in het kader van terugkeer is van belang voor de verantwoordelijke bewindspersoon voor migratie om tijdens werkbezoeken of in de relatie met derde landen zelf projecten te kunnen financieren die direct of indirect leiden tot betere terugkeersamenwerking. Deze middelen kunnen bijdragen als een regio of land bereid is om onderdanen terug te nemen. Andere EU-landen kennen vaak een eigen fonds of ander middel waarin financiële middelen zitten om direct in te zetten in de dialoog met derde landen. Voorbeelden

hoe een dergelijk fonds door landen gebruikt wordt zijn technische assistentie bij identificatie en registratie, re-integratie projecten of economische ontwikkeling in regio's van herkomst of opvang. Nederland kan als een best practice dat voorbeeld volgen. Wel dient de inzet van middelen uit een migratiefonds steeds te worden afgewogen tegen andere activiteiten of belangen in derde landen.

Het conditioneel maken van Nederlandse inzet t.a.v. terugkeer betekent dat terugkeer prioriteit krijgt boven andere belangen – bijvoorbeeld economische of politieke - in de bilaterale relatie. Dit zou de bilaterale relatie kunnen schaden. Het is van belang dit in de afwegingen mee te nemen. Conditionaliteit wordt vanwege effectiviteit bij voorkeur in Europees verband toegepast.

2B.2 Specifieke beïnvloedingsmogelijkheden i.s.m. derde landen

Om migratie te beïnvloeden kan Nederland bijdragen aan het versterken van de capaciteit in derde landen. Hieronder zijn maatregelen opgenomen die in dat kader genomen kunnen worden.

2B.2.1 Gecoördineerd en met derde landen inzetten van bewustwordingscampagnes

Nederland kan naast het financieren van campagnes, met relatief weinig extra middelen werken aan meer effectonderzoek en betere coördinatie en afstemming in EU-verband. Dit laatste kan door het inzetten van ten minste 1 fte, door middel van detachering bij de Europese Commissie. Het is hierbij van belang dat conclusies van effectonderzoek worden toegepast. Bewustwordingscampagnes kunnen worden gecombineerd met informatievoorziening over legale alternatieven voor irreguliere migratie. Inspanningen zijn daarnaast te richten op versterking van capaciteit van overheden en gemeenschappen om zelf bewustwording te verzorgen, met het accent op weerbaarheid ten aanzien van mensenhandel.

2B.2.2 Versterken capaciteit grensbeheer en tegengaan mensensmokkel

Versterking van capaciteit in derde landen op het gebied van grensbeheer en bestrijding van criminele netwerken draagt direct bij aan het beïnvloeden van irreguliere migratiebewegingen. Er liggen kansen om effectiever in te zetten op het tegengaan van mensensmokkel- en handel en de versterking van grensbeheer en handhaving in derde landen. Concreet kunnen de volgende maatregelen worden genomen:

- Structurele inzet van multidisciplinaire teams migratie (IND, KMar, Nationale Politie, Openbaar Ministerie, BZ en JenV) in derde landen. Deze teams kunnen technische assistentie bieden. Hiermee kan meer grip op irreguliere migratie worden verkregen, de kennis van over de modus operandi van criminele smokkelnetwerken worden vergroot, met het uiteindelijke doel mensensmokkelaars op te sporen en te pakken. Op basis daarvan kunnen gerichtere opsporingsonderzoeken en preventiemaatregelen worden getroffen om mensensmokkel en irreguliere migratie tegen te gaan. Deze maatregel vergt aandacht voor integratie van mensenrechten in de interventies en voor behoud en stimulering van legale regionale migratiestromen die bijdragen aan vermindering van irreguliere migratie. De kosten voor het structureel maken van deze inzet zijn structureel 2 mln. euro.
- Uitbreiding OM-liasonmagistraten: 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. Twee Nigeriaanse magistraten zijn met

Nederlandse financiering gestationeerd bij het Openbaar Ministerie in Italië en Madrid. Nederland kan overwegen dit succesvolle programma op te schalen naar één of twee andere bronlanden van mensensmokkel en/of mensenhandel naar Europa. Daarvoor zal in beeld gebracht moeten worden: a) bij welke landen bereidheid en capaciteit voor een dergelijke samenwerking is, b) de beschikbaarheid van OM-capaciteit in Nederland en c) hoe dit zich verhoudt tot activiteiten van andere EU-landen op dit terrein en Eurojust. De kosten van het opschalen naar twee andere landen zijn ca. 100.000 euro per jaar. Deze uitwisseling is bijzonder effectief voor een constructieve relatie met derde landen op een voor het tegengaan van mensenhandel zeer cruciaal terrein. Daarnaast kan gekozen worden de capaciteit van bronlanden te versterken om de uitwisseling verder op te volgen middels opsporing en vervolging. Een indicatie van bijkomende kosten is 1 mln. euro per jaar per land. Deze maatregel vraagt daarmee een intensivering van 2,2 mln. euro per jaar.

- Deze maatregel voorziet in aanpassing van het wetboek van strafrecht om effectiviteit van samenwerking tussen relevante taakorganisaties op het terrein van mensensmokkel te vergroten (o.a. OM, KMar en politie). In de afgelopen jaren is de omvang en ernst van migratiecriminaliteit sterk toegenomen en geïnternationaliseerd. Deelneming- en voorbereidingshandelingen van mensensmokkel vinden vaak buiten Nederland (of zelfs de EU) plaats. Daders en gesmokkelde migranten hebben vaak geen Nederlandse nationaliteit, wat strafrechtelijke vervolging ingewikkeld maakt. Om te kunnen optreden moet het juridisch kader worden aangepast. Om deelneming en voorbereidingshandelingen aan mensensmokkel effectief aan te kunnen pakken wordt voorgesteld om de extraterritoriale rechtsmacht voor mensensmokkel uit te breiden en hiervoor het strafrechtelijk kader aan te passen.

Het effect van deze maatregelen is meer zicht op criminele netwerken en mensensmokkelaars te kunnen opsporen, pakken en berechten.

2B.2.3 Ondersteuning vrijwillige terugkeer gestrande migranten

Nederland kan binnen de EU aandringen op structurele, meerjarige financiering en ondersteuning van IOM en andere relevante spelers ten behoeve van vrijwillige terugkeer uit derde landen. Hierbij kan Nederland via de EU en bilateraal in de relatie met herkomstlanden pleiten voor het wegnemen van zowel praktische als politieke hindernissen voor die terugkeer. Inzet via IOM t.b.v. vrijwillig terugkeer is in de Libië-regio zeer effectief gebleken. Momenteel verblijven in transitlanden nog veel migranten die vrijwillig zouden willen terugkeren, maar door gebrek aan financiering niet terug kunnen (IOM). Nederland kan de bijdrage aan IOM verhogen met 2 mln. euro (+20%). Een grotere intensivering is ook mogelijk. Een escalatie van het conflict in Libië – in dit land verblijven naar schatting 700.000 migranten – kan acute instroom van migranten betekenen die gebruik willen maken van de optie tot vrijwillige terugkeer. Met deze intensivering is de verwachting dat jaarlijks bijgedragen kan worden aan de vrijwillige terugkeer van ongeveer 2.500 gestrande migranten. Met meer budget kunnen dus meer mensen terugkeren. Voor 10 mln. euro kunnen bijvoorbeeld ca. 12.500 migranten terugkeren.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldoerslechterend)

Variant 2B	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2B.1.1 Diplomatieke dienst	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
2B.1.1 Operationele liaisons	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2B.1.1.1 Legale migratie	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
2B.1.2 Migratiefonds	10	25	25	25	25	25
2B.2.1 Bewustwording	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2B.2.2 Versterken capaciteit derde landen	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
2B.2.3 Terugkeer uit transitlanden	2	2	2	2	2	2

6.5 Variant 2C: Beïnvloeding vluchtelingenbewegingen

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. Hieronder is ook een besparingsvariant uitgewerkt (2C.3).

2C.1 Opvang, steun en legale routes voor vluchtelingen

- Intensivering flexibel budget in specifieke landen: opvang in de regio (2C.1.1)
- Intensiveren flexibel crisisbudget: humanitaire hulp (2C.1.2)
- Verhogen hervestigingsquota (2C.1.3.1)
- Budget voor complementary pathways (2C.1.3.2)

2C.2 Verschuiving crisisbudget naar opvang in de regio

2C.3 Besparen op steun aan vluchtelingen en gastgemeenschappen

Uitvoering

Variant 2C.1 Opvang, steun en legale routes voor vluchtelingen

Naar verwachting zal de veiligheidssituatie in Syrië op korte termijn niet zodanig verbeteren dat terugkeer van vluchtelingen reëel is. Opvanglanden rond Syrië dragen grote lasten, steun op middellange termijn draagt bij aan stabiele- en toekomstgerichte opvang in die landen en voorkomt mogelijk dat mensen besluiten door te reizen. Conflict en onveiligheid in de Hoorn van Afrika, rond het Tsjaadmeer, Midden Azië (Afghanistan) en de Grote Merenregio, gebieden waar migratieroutes naar Europa hun oorsprong vinden zullen naar verwachting druk leggen op opvanglanden in die regio's. Instabiliteit in Libië en omliggende landen als Niger zou aanleiding kunnen geven voor plotselinge vluchtelingenbewegingen en toename ontheemden.

Vanuit deze analyse worden in deze variant maatregelen voorgesteld om invloed uit oefenen op deze (potentiële) internationale vluchtelingenbewegingen.

2C.1 Beïnvloeden vluchtelingenbewegingen door duurzame of acute steun

Onderstaande maatregelen hebben invloed op (potentiele) vluchtelingenbewegingen. De maatregelen zijn niet bedoeld voor economische migranten.

2C.1.1 Intensivering flexibel budget in specifieke landen: opvang in de regio

Deze maatregel richt zich op het intensiveren van bijdragen aan duurzaam verblijf in de eigen regio en daarmee het voorkomen van de noodzaak om door te migreren. In de Syrië-regio en de Hoorn van Afrika is tekort aan financiering en Nederland kan met extra middelen direct effect hebben op een verbetering van de leefsituatie en het perspectief van vluchtelingen en gastgemeenschappen. De maatregel draagt

bovendien bij aan veiligheid en stabiliteit in opvanglanden en het voorkomen van de overweging om door te reizen. Extra middelen kunnen ook ingezet worden in andere herkomstregio's, Midden-Azië, Libië-regio en de grote meren-regio waar veel (potentiele) vluchtelingen en irreguliere migratie vandaan komen.

- Een verhoging van 20% op het budget voor opvang in de regio betekent een structurele intensivering van 26 mln. euro per jaar. Het budget kan zowel ingezet worden op eerste levensbehoeften alsook toekomstgerichte activiteiten zoals onderwijs, werk en geestelijke zorg. Als in die behoeften wordt voorzien, neemt overweging door te reizen af. Intensivering kan direct effect hebben. UNHCR en WFP geven aan die armoede onder vluchtelingen en gastgemeenschappen te kunnen halveren, maar tekort aan duurzame financiering heeft.¹⁰⁵
- Pleitbezorgen voor gezamenlijke donorzet in de regio. Duurzame financiering voor deze regio's kan stabiliteit van de gastlanden waarborgen, vluchtelingen perspectief bieden en migratie naar een derde land voorkomen. Nederland kan binnen de VN inzetten op landen-specifieke opvangfondsen in specifieke crisisgebieden, zodat Nederland met andere (EU-) landen gecoördineerd steun kan bieden aan landen die veel vluchtelingen opvangen.
- Momenteel wordt binnen opvang in de regio vooral gewerkt met internationale organisaties. Hoewel internationale organisaties hun activiteiten afstemmen met de overheid, zijn ze voor financiering van hun programma's toch vaak afhankelijk van keuzes die donoren maken. Die keuzes kunnen soms afwijken van belangen en doelstellingen van gastlanden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vraag of vluchtelingen moeten kunnen integreren in nationale arbeidsmarkt en onderwijssystem of dat opvang vooral gericht moet zijn op terugkeer. In de uitvoering van opvang in de regio wordt nog vaak gekozen voor internationale organisaties als uitvoerders. Het is aan te bevelen nader te onderzoeken of en hoe meer direct kan worden samengewerkt met lokale en nationale overheden van gastlanden. Het effect hiervan is dat beter aangesloten kan worden bij nationale doelstellingen en tegelijkertijd de capaciteit van de gastlanden in sectoren als de arbeidsmarkt en onderwijs duurzaam kan worden versterkt.

2C.1.2 Intensiveren flexibel crisisbudget: humanitaire hulp

Deze maatregel is een intensivering t.b.v. mensen in humanitaire crises. 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 kan echter wel direct impact hebben op (potentiele) internationale vluchtelingenbewegingen omdat mensen soms door een tekort aan voedsel, water en onderdak genoodzaakt zijn hun herkomstlocatie te verruilen voor een plek waar basisvoorzieningen aanwezig zijn. Humanitaire hulp voorziet vooral in behoefte in de eerste periode (ongeveer een jaar) direct na een crisis. Daarna komen extra, toekomstgerichte behoefte als werk, onderwijs, etc. (zie hiervoor maatregel 2.2.2.).

Er is meerjarig tekort aan humanitaire hulp. In 2019 werd aan ca. 54% van de financieringsvraag voor humanitaire hulp in de wereld voldaan. In dit jaar hadden 166,5 miljoen mensen behoefte aan hulp, waarvan 117,4 miljoen daadwerkelijk werden geholpen. Veel van deze mensen leven in crisisgebieden rond Europa. Met deze maatregel verhoogt Nederland haar bijdrage met 20% (74 mln. euro structureel per jaar vanaf 2021) om het tekort voor basisvoorzieningen in crisisgebieden te verkleinen. Het gecoördineerd inzetten van deze middelen via de VN is het meest effectief. Deze maatregel geeft meer mensen toegang tot

¹⁰⁵ Wereldbank (2016). *The welfare of Syrian refugees. Evidence from Jordan and Lebanon.*

humanitaire ondersteuning, biedt meer acute paraatheid bij nieuwe crises en kan voorkomen dat mensen moeten vluchten of gedwongen moeten verder reizen. Hierbij moet opgemerkt worden dat een dergelijke intensivering nog altijd maar in een klein deel van de totale financieringsvraag voorziet. Om echt een verschil te maken kan Nederland proberen ook andere landen te bewegen het budget te intensiveren.

2C.1.3 Hervestiging en complementary pathways

Hervestiging via UNHCR en andere vormen van hervestiging kunnen bijdragen aan het verlichten van menselijk leed en het benutten van potentieel van individuele mensen. Daarnaast draagt hervestiging bij aan *burden sharing* in relatie tot opvanglanden (al gaat het om relatief kleine aantallen) in de geest van het *GCM*.

2C.1.3.1 Verhogen hervestigingsquota

Nederland hervestigt jaarlijks mensen binnen het nationale quotum (500 vluchtelingen) en binnen de EU-Turkije-verklaring (1.000 Syrische vluchtelingen). Door het hervestigingsquotum te verhogen kan Nederland meer vluchtelingen opvangen die het meest kwetsbaar zijn en vergroot Nederland haar *leverage* ten opzichte van opvang- en transitlanden. Hervestiging kan ingezet worden om met opvang/transitlanden gerichter afspraken worden gemaakt over wederzijdse tegenprestaties (zoals verbeteren van de situatie van vluchtelingen die niet in aanmerking komen voor hervestiging). Nederland zet hervestiging in om ook andere landen te bewegen meer vluchtelingen te hervestigen. Verhoging van de aantallen kan daar extra aan bijdragen. Het effect hiervan is echter onzeker. Ter illustratie worden de kosten genoemd voor een kleine verhoging van het nationale quotum naar bijvoorbeeld 1.000; (intensivering 0,7 mln. euro), of een meer voor substantiële verhoging van het nationale quotum naar bijvoorbeeld 5.000 (intensivering 6 mln. euro).¹⁰⁶

Daarnaast kan worden gekozen om hervestiging voorwaardelijk in te zetten als element in bestaande of nog te onderhandelen samenwerking over opvang in de regio of migratie (eventueel in combinatie met een deel onvoorwaardelijke hervestiging op grond van het nationale quotum).

2C.1.3.2 Budget voor complementary pathways

Naast hervestiging kan NL zogenoemde *complementary pathways* aanbieden. Dit concept kan redelijk vrij worden ingevuld als het gaat om aantallen, doelgroepen en herkomstlanden of -regio's. Indien het doel is dat een asiilvergunning wordt verleend, dient evenwel sprake te zijn van personen die volgens het nationale landgebonden asielbeleid in aanmerking komen voor internationale bescherming (wat doelgroepen en herkomstlanden of regio's kan beperken). Er zijn verschillende varianten denkbaar, zoals: humanitaire evacuatie, humanitaire visa, onderwijsmogelijkheden, arbeidsmogelijkheden en medische evacuatie. Er ligt momenteel een driejarenplan van UNHCR en meer dan 90 partners om *complementary pathways* uit te breiden. UNHCR heeft de ambitie gepresenteerd om in 2021 via *complementary pathways* toegang tot bescherming krijgen voor 420.000 mensen. Hierbij zet UNHCR in op meer verschillende actoren (landen) die plekken bieden en meer plekken in het algemeen.

¹⁰⁶ Hierbij zijn landen als Frankrijk (5.200), Duitsland (5.500), VK (6.00), België (1.000) en Zweden (5.000) als referentie genomen.

Complementary pathways kunnen worden gecombineerd met een vorm van privaat sponsorschap, waarbij derde partijen (onderwijsinstellingen, werkgevers, private sector, burgers, maatschappelijk middenveld, etc.) zorg dragen voor kosten, opvang en begeleiding van deze vluchtelingen. Hiertoe zullen heel concrete voorwaarden en verantwoordelijkheden moeten worden beschreven en uitgewerkt, zeker gezien het gebrek aan ervaring hiermee in Nederland. Veel andere landen hebben hier al ervaring mee en ook UNHCR biedt steun aan landen die dit verder willen ontwikkelen. In veel landen die al *complementary pathways* aanbieden wordt maar een zeer klein deel tot geen financiering verstrekt vanuit de overheid (de Canadese overheid betaalt bijvoorbeeld maar 7% van de onderwijs *pathways* voor vluchtelingen).

Deze maatregel vraagt extra capaciteit bij ketenpartners (IND, COA, AVIM) en het ministerie van Buitenlandse Zaken t.a.v. reisbescheiden/visa en ten aanzien van relaties met uitvoerende partners als UNHCR. Gebruik maken van *complementary pathways* vraagt nieuwe of aanpassen van bestaande regelgeving en bijbehorende infrastructuur, organisatie van het selectie- en toelatingsproces en capaciteit aan de verblijfskant (de sponsors moeten worden getraind en begeleid; handhaven en monitoren van een juiste uitvoering moet worden geregeld, een systeem van conflictbemiddeling etc.). Extra capaciteit hiervoor wordt geschat op ca. 4,5 mln. euro. Uitgangspunt is dat de kosten zoveel mogelijk door derde partijen worden gedragen.

De overheid kan ervoor kiezen om bij te dragen aan *complementary pathways*. Daarbij zal de overheid garant moeten staan, om een vluchteling bij te staan als een derde partij zich tussentijds terugtrekt. Voor stimulering en het vangnet is in deze maatregel een budget beoogd van structureel 6 mln. euro per jaar.

Het effect van deze maatregel is meer legale mogelijkheden voor (tijdelijk) verblijf en bescherming voor vluchtelingen. De combinatie van een humanitair toelatingsprogramma met sponsorschap kan voordelen opleveren op het gebied van integratie en participatie van de vluchtelingen. Tevens draagt het bij aan de zelfredzaamheid van vluchtelingen. De extra mogelijkheden die gecreëerd worden om naar Nederland te komen zorgt voor een intensivering van de taken van de overheid (consulair, afgifte verblijfsdocumenten, veiligheidsscreening, etc.) Voor een deel van de taken kunnen sponsors zorgdragen wanneer daar afspraken over zijn gemaakt zoals woonruimte.

Variant 2C.2 Verschuiving crisisbudget naar opvang in de regio

Deze maatregel is gericht op een verschuiving van het budget voor humanitaire hulp naar het budget voor opvang in de regio. Een verschuiving van deze budgetten betekent dat het kabinet meer kan sturen op het budget en dat de middelen dan ook kunnen worden ingezet daar waar dat voor Nederland *vanuit migratieoogpunt* van belang is. In de maatregelen 2C.1.2 en 2C.1.3 staat nadere toelichting op de budgetten voor humanitaire hulp en opvang in de regio. De verschuiving is budgetneutraal. In principe is de keuze voor welk deel van het budget verschoven kan worden flexibel. Uitgaande van 20% zou dit een verschuiving van 74 mln. euro betekenen.

Variant 2C.3: Besparen op humanitaire steun en opvang in de regio

Het is mogelijk om te besparen op het budget voor humanitaire hulp en opvang in de regio. Deze budgetten zijn over het algemeen vrij flexibel. De budgetten voor opvang in de regio zijn (gedeeltelijk) juridisch verplicht voor de komende jaren

vanwege aangegane partnerschappen met internationale partners. De volgende maatregelen zijn mogelijk:

2C3.1: Besparen op crisisbudget

Een besparing op het totale budget voor humanitaire hulp van -20% vanaf 2021 levert 74 mln. euro structureel per jaar op. Een besparing op het budget voor humanitaire hulp betekent dat er minder budget is juist daar waar de vraag naar middelen voor de eerste levensbehoefte het grootst is. Dit betekent dat minder mensen worden bereikt met humanitaire steun. Dit kan tot gevolg hebben dat meer mensen genoodzaakt zijn om door te reizen (o.a. naar Europa). Minder budget voor humanitaire hulp betekent ook minder snel kunnen reageren op acute crisis en rampen.

2C3.2: Besparen op opvang in de regio

Een besparing op het budget voor opvang in de regio kan op twee manieren: een -20%-besparing op het gehele budget of een inhoudelijk gemotiveerde besparing waarbij wordt gekort op programmering die het minst in relatie staat tot migratieproblematiek. Op basis van de instroom naar Europa zou een extensivering op de programmering in de Hoorn van Afrika dan het meest logisch zijn. Een besparing van -20% op het budget voor opvang in de regio levert structureel 25 mln. per jaar op.

2C3.3: Besparen op hervestiging

Een besparingsmogelijkheid is het bijstellen van het hervestigingsquotum van 500 (huidig aantal) naar 0. Dit levert een totale besparing van structureel 0,7 mln. euro per jaar op. Het terugbrengen van het hervestigingsquotum naar nul betekent dat voor de groep meest kwetsbare vluchtelingen in de regio – dat is namelijk de groep die in aanmerking komt voor hervestiging – de mogelijkheid op bescherming in Nederland wordt onthouden. Irreguliere migratie kan voor deze groep het alternatief zijn.

Vluchtelingen en gastgemeenschappen hebben door een besparing op deze budgetten mogelijk minder toegang tot voorzieningen voor basislevensonderhoud en toekomstperspectief. Dit kan de stabiliteit van het opvangland raken en bijdragen aan het besluit van mensen om verder te reizen. De problematiek in de opvanglanden en de overwegingen van mensen om irregulier te migreren neemt niet af. Het niet steunen van landen (in bijvoorbeeld de Hoorn van Afrika) met middelen voor opvang in de regio kan tot gevolg hebben dat vluchtelingen in die regio's zullen overwegen verder te migreren en dat opvanglanden de verantwoordelijkheid voor de opvang loslaten, wat de migratiedruk op de centraal mediterrane route vergroot en vervolgens invloed heeft op de nu instabiele situatie in de Libië-regio.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
Variant 2C.1						
2C.1.1 Opvang in de regio +20%						
Optie 1: +20%	26	26	26	26	26	26
Optie 2: +20% (over gehele grondslag)	100	100	100	100	100	100
2C.1.2 Humanitaire hulp +20%	74	74	74	74	74	74
2C.1.3.1 Hervestiging ¹⁰⁷						
verhoging quotum naar 1.000	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
verhoging quotum naar 5.000	6	6	6	6	6	6
2C.1.3.2 Complementary pathways	4,5	7,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Capaciteit	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Stimulering en vangnet	0	3	6	6	6	6
Variant 2C.2						
Crisisbudget naar opvang in de regio	0	0	0	0	0	0
Variant 2C.3						
2C3.1 Humanitaire hulp besparing -20%	0	-74	-74	-74	-74	-74
2C3.2 Opvang in de regio besparing -20%	0	-26	-26	-26	-26	-26
2C3.3 Hervestiging besparing	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7

¹⁰⁷ Kosten voor hervestiging zijn 8.942 euro (uitvoeringskosten IND/COA) en 2.370 euro voor inburgering. Nederland kan per hervestigde vluchteling vanuit de EU een vergoeding ontvangen van 10.000 euro (uit prioriteitsgebieden) en 6.000 euro uit (niet-prioriteitsgebieden). Bij de bedragen in de tabel is deze vergoeding afgetrokken van het totaal aan kosten. Hierin zijn kosten voor gemeenten niet meegenomen.

6.6 Variant 3: Differentiatie asielinstroom

Omschrijving

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.¹⁰⁸

3.1 Versoeren

- Medische zorgverlening beperken (3.1.1)
- Onderwijsmogelijkheden van kinderen beperken (3.1.2)
- Vervolgopleidingen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen beperken (3.1.3)
- Nareis pas mogelijk nadat huisvesting beschikbaar is (3.1.4)

3.2 Verruimen

- Eerder toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers (3.2.1)
- Medische zorgverlening verruimen (3.2.2)
- Rechtsbijstand behouden (3.2.3)

Uitvoering

3.1 Versoeren

Maatregel 3.1.1 en 3.1.2 zijn gekoppeld aan spoor 1 Dublinclaimanten en spoor 2 veilige landen. Aangezien asielzoekers uit deze groep hoogstwaarschijnlijk geen vergunning krijgen worden maatregelen voorgesteld die aansluiten op een kort verblijf in Nederland. Bij alle maatregelen die voorgesteld worden is het van belang om de leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid op de COA-locaties in het oog te houden.

3.1.1 Medische zorgverlening

In deze optie ontvangen asielzoekers uit spoor 1 en 2 (met uitzondering van kinderen) enkel medisch noodzakelijke zorg. Dit betekent dat zij niet in aanmerking komen voor medisch uitstelbare zorg, zoals hulpmiddelen en gebitsprothesen. Juridisch gezien is dit al mogelijk en vergt dit een aanpassing van de Regeling Medische Zorg Asielzoekers.

3.1.2 Onderwijsmogelijkheden van kinderen

Het huidige beleid is erop gericht om kinderen die in een asielprocedure zitten binnen een maand te laten doorstromen naar een internationale schakelklas. Kinderen hebben op basis van internationale verdragen (Artikel 2 van het Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 28 en 29 van het Verdrag inzake de rechten van

¹⁰⁸ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2572

het kind) recht op onderwijs. Bij deze maatregel krijgt de versobering prioriteit boven het belang van het kind om zo snel mogelijk onderwijs te krijgen.

Artikel 14 lid 2 van de Opvangrichtlijn schrijft voor: '*Minderjarigen moeten uiterlijk drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop door of namens de minderjarige een verzoek om internationale bescherming is ingediend, toegang krijgen tot het onderwijsstelsel*'. Het inwilligingspercentage in spoor 1 en 2 is laag en de procedure is gericht op een snelle en zorgvuldige afdoening. Nederland kan kiezen om onderwijs aan te bieden binnen 3 maanden in plaats van binnen 1 maand.

Wanneer een asielzoeker in bezwaar en beroep gaat tegen een afwijzing verblijft deze asielzoeker gemiddeld genomen langer dan 3 maanden in Nederland. Minderjarigen zullen dan alsnog conform de opvangrichtlijn doorstromen naar een internationale schakelklas. Deze maatregel vergt geen aanpassing van de regelgeving.

3.1.3 Beperken mogelijkheid vervolgopleidingen van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen

Deze maatregel voorziet in het afschaffen van de mogelijkheid van het starten of afmaken van vervolgopleidingen van meerderjarig (onrechtmatig) verblijvende vreemdelingen. In de huidige regelgeving is het mogelijk om (zolang vertrek uit Nederland niet gerealiseerd is) als meerderjarig onrechtmatig verblijvende vreemdeling een opleiding in Nederland af te maken wanneer ten tijde van inschrijving aan een hoger onderwijsinstelling men rechtmatig verblijf had of minderjarig was en gedurende de studie meerderjarig wordt.

Een belangrijke reden van bijvoorbeeld ouders die verblijven op een gezinslocatie voor onrechtmatig verblijvende vreemdelingen om niet te (willen) vertrekken uit Nederland is dat de (meerderjarige) kinderen een betere toekomst in Nederland hebben waarbij expliciet de onderwijsmogelijkheden en het onderwijsniveau in Nederland meespelen.¹⁰⁹ Wanneer meerderjarige kinderen dus een vervolgopleiding kunnen afmaken kan dat een reden zijn om niet te willen vertrekken uit Nederland.

Voor deze maatregel is een wetswijziging nodig van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs en de Wet op het Hoger Onderwijs en Buwav. Deze maatregel is budgetneutraal.

3.1.4 Nareis pas mogelijk nadat huisvesting beschikbaar is

Een vluchteling die een verblijfsstatus heeft gekregen in Nederland heeft recht op gezinshereniging en kan vanuit de opvang (binnen 3 maanden na statusverlening) een nareisverzoek indienen. In deze beleidsoptie krijgen de nareizigers pas toestemming om naar Nederland te reizen wanneer de referent woonruimte voor hen heeft. Op dit moment vindt de hereniging vaak plaats in de opvang en wordt daarna woonruimte gevonden. Het voordeel ten opzichte van de huidige situatie is dat het COA geen onderdak meer hoeft te bieden aan nareizigers en dat zij niet (extra) hoeven te verhuizen van de opvang naar de gemeente. Nadeel is dat als gevolg van deze maatregel soms kwetsbare groepen in onveilige gebieden moeten blijven wachten totdat in Nederland woonruimte beschikbaar is en het gezin langer uit elkaar wordt gehouden.

¹⁰⁹ IOM (2019). *Family Matters: A Study into the Factors Hampering Voluntary Return of Migrants Residing at Family Locations*.

De gezinsherenigingsrichtlijn en Nederlandse wetgeving schrijven voor binnen welke termijn je op de nareisaanvraag moet beslissen en niet binnen welke termijn nareizigers na de inwilliging mogen reizen. Juridisch is deze optie haalbaar.

Uitgaand van een gemiddelde opvangduur voor nareizigers van ca. 3,5 maanden in de opvang en ca. 2.200 nareizigers per jaar levert dit een besparing op van ca. 16 mln. euro per jaar.

3.2 Verruimen

Maatregel 3.2.1 tot en met 3.2.3 ziet op verruiming van ondersteuning van asielzoekers die vallen binnen spoor 4. Op deze groep is de algemene asielprocedure (8 dagen) van toepassing. In het verleden is gebleken dat asielzoekers door verschillende omstandigheden langer dan 8 dagen moet wachten totdat er een besluit komt op de asielaanvraag. Bijvoorbeeld ten tijde van de hoge instroom in 2015 en in de huidige situatie vanwege de achterstanden bij de IND. Hierbij is prioriteit gelegd op de behandeling van aanvragen van asielzoekers uit veilige landen of Dublinclaimanten en niet op aanvragen die behandeld worden in spoor 4.

3.2.1 Eerder of ruimere toegang tot de arbeidsmarkt van asielzoekers

Op dit moment kunnen asielzoekers volgens de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en binnen de kaders van de opvangrichtlijn vanaf zes maanden na indiening van de asielaanvraag maximaal 24 van de 52 weken per jaar, met een tewerkstellingsvergunning (TWV) aangevraagd door de werkgever, werken. Arbeidsparticipatie is vaak onlosmakelijk verbonden met sociale zekerheid, omdat met betaald werk bepaalde rechten op sociale voorzieningen kunnen worden opgebouwd. Met de volgende maatregelen kunnen asielzoekers eerder toegang tot de arbeidsmarkt krijgen:

- Asielzoekers krijgen na 6 maanden in procedure de mogelijkheid met een twv langer dan 24 weken van de 52 weken per jaar te werken.
- Asielzoekers krijgen vanaf dag 1 toegang tot de arbeidsmarkt in zijn geheel met een twv dan wel tot een beperkt aantal sectoren.

Voorgesteld wordt deze maatregel te beperken tot de kansrijke asielzoekers in spoor 4. Dit vergt verdere (juridische) afbakening van deze groep. Voor de uitwerking hiervan kan de groep die nu in aanmerking komt voor taallessen in de opvang als voorbeeld worden genomen.

Wanneer een asielzoeker na 6 maanden in procedure óf al vanaf dag 1 langer kan werken dan 24 weken van de 52 weken per jaar, dan bouwt hij/zij (wanneer hij/zij langer werkt dan 26 weken) rechten op een WW-uitkering op. De financiële en budgettaire gevolgen voor deze maatregel zullen voor wat betreft de sociale zekerheid verder in kaart moeten worden gebracht. Voor alle maatregelen geldt dat een aanpassing van de Wet arbeid vreemdelingen dan wel Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen nodig is. Ook bestaat het risico dat het verruimen van de mogelijkheden om te werken in Nederland een aanzuigende werking heeft.

3.2.2 Medische zorgverlening verruimen

Vanaf december 2019 krijgen asielzoekers (met uitzondering van kinderen) de eerste twee maanden na indienen van de asielaanvraag alleen medisch noodzakelijke zorg en kunnen zij daarna een beroep doen op het basispakket. In deze maatregel krijgen asielzoekers in spoor 4 meteen recht op zorg uit het basispakket. Dit vergt een aanpassing van de Regeling Medische Zorg Asielzoekers.

3.2.3 Rechtsbijstand niet afschaffen

In deze maatregel wordt voorgesteld om conform advies van de Commissie van Zwol de rechtsbijstand niet af te schaffen. De Commissie van Zwol heeft aanbevolen om rechtsbijstand in de huidige vorm te behouden en het regeerakkoord niet te volgen voor wat betreft het afschaffen van rechtsbijstand tot uitbrengen voornemen op de asielaanvraag: "investeer in een zorgvuldige behandeling van een eerste asielaanvraag. Dat beperkt vertraging bij beroeps-, vervolg- en vertrekprocedures. Handhaaf daarom de rechtsbijstand voorafgaande aan de start van de achtdaagse Algemene Asielprocedure en de onpartijdige informatievoorziening aan asielzoekers. Het is belangrijk dat de eerste beslissing op een asielverzoek goed is."

Uit de uitvoeringstoet die gedaan is, blijkt dat een aantal kosten nog niet goed is te overzien of niet goed in kaart kunnen worden gebracht, omdat eerst meer duidelijk moet zijn over de precieze uitwerking van de maatregel.¹¹⁰

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 3	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
3.1 Versoberen						
3.1.1 Medisch	0	-1,85	-3,2	-3	-2,7	-2,4
3.1.2 Onderwijsmogelijkheden	0	-2,3	-1,8	-1,5	-1,2	-1
3.1.3 Vervolgopleidingen	-	-	-	-	-	-
3.1.4 Nareis	0	-8	-16	-16	-16	-16
3.2 Verruimen						
3.2.1 Arbeidsmarkt	0	0	0	0	0	0
3.2.2 Medisch	0	0,45	0,59	0,47	0,28	0,17
3.2.3 Rechtsbijstand	0 ¹¹¹	0	0	0	0	0

Consequenties ODA-toerekening:

Verschillende maatregelen die worden voorgesteld in variant 3 hebben invloed op de kostprijs van de asielopvang en dus op de ODA-toerekening. Maatregel 3.1.1 en 3.1.2 zullen de kostprijs verlagen en dus ook een lagere ODA-toerekening betekenen. Maatregelen 3.2.2 en 3.2.3 zullen de kostprijs verhogen en dus ook een hogere ODA-toerekening betekenen.

¹¹⁰ TK, 2019-2020, 31753, nr. 192.

¹¹¹ Uit de uitvoeringstoets die gedaan is ten aanzien van het afschaffen van rechtsbijstand blijkt dat een aantal kosten nog niet goed is te overzien of niet goed in kaart kan worden gebracht, omdat eerst meer duidelijk moet zijn over de precieze uitwerking van de maatregel. Daardoor is deze maatregel onvoldoende door te rekenen tijdens het schrijven van het rapport.

6.7 Variant 4: Flexibele en doelmatige keten voor een snelle doorstroom

Omschrijving

De asielinstroom in Nederland is tot op een zekere hoogte onvoorspelbaar. Ongeacht de hoogte van de asielinstroom is het van belang dat asielaanvragen zorgvuldig en tijdig worden behandeld en adequate opvang wordt geboden. Bij de komst van migranten naar Nederland zijn veel partijen betrokken zowel binnen als buiten de migratieketen die van invloed zijn op het asielproces. In de uitvoering zijn alle ketenpartners van elkaar afhankelijk. IND-productie heeft effect op de duur van de opvang bij COA. Adequate sturing hierop dient de gehele keten en kan op verschillende vlakken kostenbesparend werken. In deze variant worden maatregelen uitgewerkt die ingezet kunnen worden wanneer knelpunten zich aandienen. De hoge asielinstroom in 2015-2016 heeft duidelijk laten zien dat de financiële en maatschappelijke consequenties van het op- en afschalen in de asielketen hoog zijn. Het snel moeten openen en sluiten van opvanglocaties leidt tot maatschappelijke onrust en geeft een gevoel van onzekerheid. Ook leiden fluctuaties in de instroom tot wisselende doorlooptijden bij de IND en creëert dit onzekerheid bij de asielzoeker. Dit heeft bovendien gevolgen voor andere ketenpartners, zoals het COA. Deze variant is gericht op het flexibel en doelmatig vormgeven van de asielketen zodat fluctuaties in de instroom niet tot vertragingen en problemen in de doorstroom leiden. AEF constateert dat de ketenpartners zich niet altijd even efficiënt tot elkaar kunnen verhouden. Een meer gebundeld eigenaarschap en meer gedeeld opdrachtgeverschap in de asielketen kan de doelmatigheid bevorderen. Deze variant bevat maatregelen die bijdragen aan het verkorten van de verblijfsduur in het COA.

- Flexpool asielketen (4.1)
- Vergroten effectiviteit vreemdelingenketen (4.2)
- Reservecapaciteit COA (4.3)
- Rechtspraak (4.4)
- Verbetering van de planning in de asielketen (4.5)
- Aanmeldgehoor en eerste gehoor samenvoegen (4.6)
- Versterken doelmatigheid opvang (4.7)
- ODA-toerekening en doelmatigheid (4.8)
- Verkorten van beroepstermijn in de verlengde asielprocedure (4.9)
- Capaciteitsinzet sporenbeleid (4.10)
- Veiligelanders altijd in spoor 2 behandelen (4.11)
- Doelmatigheidskorting IND 4.12a
- Doelmatigheidskorting COA 4.12b
- Besparingen DT&V 4.12c

Uitvoering

4.1 Flexpool asielketen

Om te voorkomen dat de doorlooptijden van het asielproces oplopen is het van belang om bij een (plotselinge) stijging van de asielinstroom snel te kunnen opschalen (met name de IND en DT&V). De tijd die nodig is om personeel te werven, op te leiden en in te werken ligt momenteel tussen de 9 en 12 maanden. Om sneller te kunnen opschalen biedt een flexibele pool van opgeleide en mogelijk ingewerkte medewerkers uitkomst. Deze maatregel is hieronder uitgewerkt.

Externe flexpool

Met externe partijen kunnen afspraken worden gemaakt om bij een hoge instroom van asielzoekers personeel te leveren die snel inzetbaar zijn bij de IND voor de behandeling van asielaanvragen. De IND en DT&V verzorgen periodiek een training voor deze (nieuwe) externe medewerkers. Vervolgens worden de medewerkers ingewerkt en draaien een paar maanden mee met de organisaties, zodat ze daadwerkelijk operationeel inzetbaar zijn wanneer dit nodig is. Dit proces herhaalt zich periodiek met steeds andere externe medewerkers zodat er een pool gevuld wordt met medewerkers die potentieel snel inzetbaar zijn. Het voordeel van deze aanpak is dat er relatief grote zekerheid is om op korte termijn snel op te kunnen schalen, zodat ondertussen aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld werven van eigen personeel) genomen kunnen worden die de tijdelijke externe krachten op termijn kunnen vervangen. Bij het maken van afspraken door de opdrachtgever is het van belang om in de afspraak te sturen op beschikbaarheid en commitment van de externe flexpool. De kosten voor een externe medewerker zullen naar verwachting hoger zijn dan voor een interne medewerkers.

4.2 Vergroten effectiviteit vreemdelingenketen

Met name bij (onverwachte) groei is het van belang om tijdig en gericht de geldende opdrachten van de ketenpartners bij te sturen met het oog op snelle doorstroming en beperking van de gemiddelde verblijfsduur van asielzoekers bij het COA. Uniek aan de vreemdelingenketen is de combinatie van grote fluctuaties in de instroom en het feit dat uitgaven niet uitgesteld kunnen worden. De opvang voor asielzoekers begint onmiddellijk na aanmelding en stopt na uitstroom naar gemeente (bij toekenning van een vluchtelingenstatus) of bij vertrek (na afwijzing), wat maakt dat deze kosten onvermijdelijk zijn.

Daar waar het huidige kabinetsbeleid is gericht op het flexibiliseren van de uitvoerende organisaties, liggen er nog kans op het gericht sturen van JenV als ketenregisseur op de overall prestaties van de vreemdelingenketen.

Om daadwerkelijk te sturen heeft JenV meer handelingsperspectief nodig die het mogelijk maakt om opdrachten bij te stellen. Op dit moment krijgt JenV beschikking over budget passend bij de raming bij (hoofd)besluitvormingsmoment in het voorjaar voorafgaand aan het uitvoeringsjaar en verstrekt al deze middelen aan de hand van een opdrachten aan de ketenpartners. Bij ontwikkelingen bij de instroom en/of doorstroom van asielzoekers is er geen (financiële) ruimte om aanvullende opdrachten te verstrekken, daardoor blijkt in de praktijk disbalans tussen werkaanbod en uitvoeringscapaciteit (mensen, maar ook bijvoorbeeld opvangcapaciteit bij het COA) te ontstaan.

Door JenV (structureel, tijdelijk of eenmalig) vooraf middelen beschikbaar te stellen om bij fluctuaties sneller dan nu opdrachten van de ketenpartners bij te stellen. Deze middelen zijn bedoeld om de inherente risico's van veranderingen in omvang en samenstelling van de asiel instroom te mitigeren. Dit is uitgewerkt in de volgende twee opties:

- a. Het boven niveau MPP-raming financieren.
In de rijksbegroting een percentage boven de raming beschikbaar stellen aan JenV en afspraken maken hoe deze ingezet kunnen worden:
 - Een uitwerking kan zijn om deze afspraak structureel te maken, zodat er altijd ruimte is om opdrachten in een uitvoeringsjaar snel aan te passen.
 - Een alternatief kan zijn om deze afspraak tijdelijk te hanteren en wanneer de middelen niet nodig blijken toe te voegen aan de

asielreserve, wat hiermee de kenmerken van een egaliseringsreserve krijgt.

- b. De asielreserve bij formatie in één keer significant vullen en afspraken te maken over inzet van de middelen en het op peil houden van de asielreserve in de toekomst. Hierdoor kunnen belangrijke keuzes gemaakt blijven worden in de keten en wordt prioritering door middel van politieke keuzes niet leidend bij een beperkt financieel budget.

a. Het boven niveau MPP-raming financieren

Door JenV structureel boven de raming te financieren heeft JenV de ruimte om veel sneller dan nu de ketenpartners van een herijkte opdracht te voorzien. Mochten de middelen uiteindelijk niet nodig blijken, kunnen deze middelen na afloop van het begrotingsjaar worden toegevoegd aan de asielreserve en door JenV niet ingezet voor andere prioriteiten. Dit maakt het mogelijk om op termijn het percentage bij te stellen. Gezien de onzekerheid van het domein is het lastig om in te schatten welk percentage boven de MPP gehanteerd zou moeten worden om afdoende te kunnen sturen. Het zou zodanig substantieel moeten zijn dat bij de zich ook in het recente verleden voorgedane schommelingen van 50 tot 100 procent opgevangen zouden moeten kunnen worden. Voor de onderbouwing is gerekend met een percentage van 20%. Hierbij moet opgemerkt worden dat de hoge instroom in 2015-2016 een unieke situatie was. Wanneer een dergelijke piek niet in de verwachting ligt, is een lagere overfinanciering logischer.

b. Aanvullen van de asielreserve

Een alternatief omvat het bij de start van een kabinetsperiode vullen van de asielreserve. Hiermee kan JenV meerjarig schommelingen tijdens een kabinetsperiode (versneld) opvangen middels bijstellen van de opdrachten (om nog hogere meerkosten te beperken). Van belang is om bij deze aanvulling ook werkafspraken te maken hoe deze middelen ingezet kunnen worden en welke voorwaarden hiervoor gelden. Bij de hoge instroom bleek de inzet van de asielreserve gebonden aan de rijksbegroting en daarmee niet (snel genoeg) inzetbaar. Bovendien is het van belang om spelregels op te stellen hoe de asielreserve op peil blijft, zodat de benodigde slagkracht in de vreemdelingenketen blijft bestaan.

Een nadeel van deze aanpak is het vastzetten van begrotingsgeld dat daarmee op korte termijn niet meer inzetbaar is voor andere beleidsterreinen en het risico op een snel oplopende asielreserve bij een dalende instroom. Wel bestaat meerjarige zekerheid dat jaarlijks tegenvallers niet hoeven worden gecompenseerd, behoudens substantiële stijgingen in de instroom van asielzoekers.

Deze maatregelen hebben geen consequenties voor de ODA-toerekening. De intensivering voor financiering bovenop de MPP en de asielreserve zijn geen ODA en worden niet gefinancierd uit ODA. Kosten voor opvang die worden gedekt uit die asielreserve of extra financiering (intensivering op de JenV-begroting) kunnen niet ook nog worden toegerekend aan het ODA-budget.

4.3 Reservercapaciteit COA

Het COA kent een continu wisselende capaciteitsbehoefte als gevolg van een asielinstroom die lastig voorspelbaar is. Andere factoren hebben tevens invloed op de doorstroom bij COA zoals de productie en eventuele achterstanden bij de IND en uitstroom van vergunninghouders naar de gemeenten en niet-vergunninghouders. Het COA moet hierop kunnen inspelen en schaaft daarom regelmatig op- en af, wat niet altijd doelmatig is. Het aanhouden van reservercapaciteit bij COA is een

maatregel om de nadelen van snel op- en afschalen bij een onverwacht hogere of lagere asielinstroom en door- en uitstroom te mitigeren, zowel vanuit financieel als vanuit maatschappelijk perspectief.

De volgende opties worden voorgesteld qua reservecapaciteit:

- Optie 1: Op de bestaande en toekomstige kernlocaties wordt een deel van de beschikbare plekken aangewezen als reservecapaciteit. Daarvoor wordt de kernvoorraad opgehoogd van 14.000 tot 20.000 capaciteitsplekken. Daarnaast is het op deze locaties mogelijk om totaal tijdelijk 2.500 plekken extra te creëren. Het voordeel hiervan is dat er bedden en infrastructuur aanwezig zijn waardoor deze plekken snel ingezet kunnen worden en er bij een hogere instroom niet direct (dure) noodopvang gerealiseerd hoeft te worden. Deze maatregel vergt geen aanpassing van nationale regelgeving.
- Optie 2: Het sturen op een lager gemiddeld bezettingspercentage (van 85% ipv het huidige 91%). Jaarlijks wordt dan bepaald wat op basis van het aantal bestelde plekken en de actuele omstandigheden een passende reservecapaciteit is die wordt aangehouden. Op basis daarvan wordt het bezettingspercentage bepaald waarop gestuurd wordt. Deze plekken zijn direct inzetbaar.

Op deze manier creëer je binnen de kostprijs direct inzetbare reservecapaciteit. Bij een bezetting van 25.000 bewoners betekent dit 1.500 direct inzetbare plekken. De kosten hiervan zijn ongeveer 16 mln. euro. Deze maatregel vergt geen aanpassing van nationale regelgeving.

Zowel optie 1 en optie 2 hebben geen consequentie voor de MPP-raming en niet op de bestelling bij het COA en hebben daarmee geen directe consequenties voor de ODA-toerekening. Beide maatregelen kunnen wel invloed hebben op de opvangkostprijs (verhoging) per asielzoeker en daarmee wel invloed hebben op de ODA-toerekening.

4.4 Rechtspraak

De werkvoorraden van de rechtspraak worden in wezen bepaald door de productie van de IND, die op zijn beurt weer afhankelijk is van een onvoorspelbare instroom van asielzoekers. Een voorbeeld is de plotselinge instroom van Moldaviërs in de laatste maanden van 2019. Hieronder worden nieuwe maatregelen voorgesteld om het proces efficiënter in te richten:

- a) Een efficiënte planning wordt bevorderd door goede afspraken tussen IND en de rechtspraak. Randvoorwaarde is dat er ook voldoende tolken beschikbaar zijn. Maandelijks inzicht in aantallen zaken, nationaliteiten en (juridische) onderwerpen geeft de rechtspraak de mogelijkheid snel in te spelen op ontwikkelingen;
- b) De rechtspraak kan ervoor kiezen zaken meer projectmatig af te doen, waarbij bijvoorbeeld zaken van bepaalde nationaliteiten of bepaalde typen zaken (Dublin, bewaring, bekeringszaken etc.) door een beperkt aantal nevenzittingsplaatsen worden behandeld;
- c) Zowel extra werving van rechters als ondersteunend juridisch personeel is nodig om zaken sneller te behandelen. Voor de rechtspraak geldt dat in geval van achterstanden werving van nieuwe rechters een tijdrovende aangelegenheid is. Dat geldt in mindere mate voor de werving van juridische medewerkers (griffiers), die de rechter kunnen ondersteunen bij het doen van uitspraken, echter het aantal rechters en ondersteunend personeel moet op elkaar afgestemd zijn.

4.5 Verbetering van de planning in de Asielketen

In het kader van het Programma Flexibilisering Asielketen wordt gezien hoe de planning in de asielketen kan worden verbeterd. Het doel is systemen en instrumenten te realiseren, die ketenpartners in staat stellen om effectiever en meer vooruitkijkend capaciteit te plannen. Hierbij staan de volgende potentiële verbeterpunten centraal:

- Inzicht in de ketenbrede gevolgen van instroomfluctuaties, beleidswijzigingen, productiedoelstellingen, beschikbare capaciteit en wacht- en doorlooptijden. Om in de keten gezamenlijk te kunnen sturen op de doorstroom van zaken en tijdig te kunnen bijsturen bij knelpunten, wordt een simulatiemodel ontwikkeld waarmee de impact van deze veranderingen (in de instroom, beleidskeuzes, productiedoelstellingen, doorstroom en capaciteit) vooraf inzichtelijk worden gemaakt en in scenario's geautomatiseerd kan worden doorgerekend. Op basis hiervan kan beter worden geanticipeerd op veranderingen in de instroom of beschikbare capaciteit en ontstaat er inzicht in de mogelijke toekomstige bottlenecks in het proces.
- Realiseren van een ketenbreed zicht op waar asielzoekers in het proces zitten en daarmee meer inzicht in huidige bottlenecks in de doorstroom van asielzoekers door het proces. Door deze gegevens nog beter te delen (1) wordt inzichtelijk in welke fase en processtap van het asielproces groepen en type van vreemdelingen zich bevinden en kan de doorstroom beter worden gevolgd en (2) beschikken de operationele planners over relevante informatie vanuit ketenpartners om beter te kunnen plannen. Dit inzicht kan ketenpartners in staat stellen om beter en meer vooruitkijkend te plannen, waardoor ze tijdig kunnen inspelen op fluctuaties in de instroom. Daarbij kan het beter uitwisselen van informatie tussen ketenpartners (o.a. op operationeel niveau) lokale vertraging in het proces voorkomen.
- Ketenpartners werken aan de verbetering van resource management en wisselen uit welke besluiten hierin worden genomen. Inzichten uit het simulatiemodel en betere processtatusinformatie dragen hieraan bij.

4.6 Samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor

Deze maatregel stelt voor het eerste gehoor samen te voegen met het aanmeldgehoor. Het eerste gehoor, dat in het Vreemdelingenbesluit 2000 is geregeld en momenteel pas geruime tijd na de indiening van de aanvraag wordt afgenomen, heeft door de komst en verdere uitwerking van het aanmeldgehoor vanaf 2015 géén toegevoegde waarde meer en kan als het ware worden samengevoegd met het aanmeldgehoor. In deze maatregel is er voor gekozen om in plaats van het eerste gehoor het aanmeldgehoor, dat kort na de indiening van de asielaanvraag wordt afgenomen, te behouden. Het is mede om redenen van nationale veiligheid en openbare orde van belang in een zo vroeg mogelijk stadium over alle relevante informatie te beschikken. Het aanmeldgehoor in de aanmeldfase is daarvoor het meest geschikt.

Aanpassing regelgeving: wijzigingsvoorstel van het Vreemdelingenbesluit 2000 waarin de Algemene Asielprocedure wordt aangepast.

4.7 Versterken doelmatigheid opvang

Op basis van het AEF-rapport (bijlage) worden de volgende mogelijkheden beschreven om de opvangkosten te beperken:

- Maak de (politieke) keuze om minder in te zetten op kleinschalige opvanglocaties. Grote locaties zijn goedkoper en kostenefficiënter vanwege schaalvoordelen bij de

inzet van personeel en andere voorzieningen. Ook zijn minder verhuisbewegingen noodzakelijk, omdat de opvangmodaliteiten binnen de dezelfde locatie worden aangeboden. Nadeel is dat de kansrijke asielzoeker niet dicht bij de gemeente zit waar hij uiteindelijk terecht komt. Er zal bovendien geïnvesteerd moeten worden in draagvlak bij de gemeenten die de grotere locaties huisvesten. Dit leidt tot minder meerkosten van 15 mln. euro per jaar.

- Reductie van de specifieke wettelijke en politieke eisen die worden gesteld aan de opvang. Randvoorwaarde is wel dat de veiligheid van de asielzoeker en omwonenden niet in gevaar komt.
- Er zitten grote verschillen in de huisvestingsoorten en locaties (energie, kosten grond etc). Goedkopere huisvesting en locaties zouden het uitgangspunt kunnen zijn voor besparing op de opvangkosten.
- Beperking daar waar mogelijk en zinvol van de 11 type opvangmodaliteiten. Hierin zit een besparingsmogelijkheid van 5 mln. euro per jaar.

Deze maatregelen kunnen invloed hebben op de opvangkostprijs (verlaging) per asielzoeker en daarmee op de ODA-toerekening.

4.8 Verkorten van beroepstermijn in de verlengde asielprocedure

Afgewezen asielzoekers kunnen tegen het besluit van de IND in beroep gaan. De termijn om een beroepschrift in te dienen in de verlengde asielprocedure (VA) is vastgesteld op 4 weken. In de praktijk wordt vaak tot (bijna) de laatste dag van de beroepstermijn gewacht met het indienen van een beroepschrift. Het beroep wordt dan vaak 'pro forma' beroep ingesteld, wat wil zeggen dat een kaal beroepschrift zonder beroepsgronden wordt ingediend. Na ontvangst van dat pro forma beroepschrift geeft de rechtbank de gemachtigde een (redelijke) termijn voor het indienen van de gronden.

Om de doorlooptijden en de verblijfsduur in het COA te verkorten kan worden voorgesteld om de beroepstermijn voor asielzaken in de VA te verkorten naar één week. Deze termijn is ook in lijn met de beroepstermijn in de AA-procedure. Dit vergt een wetwijziging. Hiermee wordt in potentie drie weken tijd gewonnen in de procedure en is daarmee ook drie weken korter recht op opvang.

4.9 ODA-toerekening en doelmatigheid

In de huidige situatie worden in Nederland de kosten voor de eerste twaalf maanden opvang per individuele vluchteling toegerekend aan ODA. Lidstaten van OESO-DAC kunnen ervoor kiezen om deze kosten toe te rekenen op basis van binnen OESO-DAC vastgestelde criteria. De opvangkosten worden momenteel gedragen door BZ/BHOS en JenV. De eerste 12 maanden van de opvang worden bekostigd door BHOS, vanaf 12 maanden door JenV. JenV is verantwoordelijk voor de kosten die worden gemaakt voor de opvang van asielzoekers die niet onder de OESO-DAC criteria vallen. JenV is beleidsverantwoordelijk voor de asielketen.

Deze situatie leidt tot een beperkte doelmatigheidsprikkel, omdat het beleidsverantwoordelijke ministerie niet de volledige budgettaire kosten draagt. Daarbij zij opgemerkt dat in totaal ca. 50% van de totale opvangkosten door JenV zelf worden gedragen. Er ligt dus gedeeltelijk een doelmatigheidsprikkel bij JenV om de kosten zo laag mogelijk te houden. Zo is er wel een prikkel om de verblijfsduur in individuele gevallen onder de 12 maanden te houden. In dit fiche wordt als uitgangspunt genomen dat zowel bekostiging als sturing bij één beleidsdepartement zou moeten komen te liggen. De BMH-werkgroep ziet twee mogelijke alternatieven voor de huidige situatie:

Optie 1: risico volledig naar JenV

- 1A) Met deze maatregel wordt JenV (naast beleidsverantwoordelijk) ook volledig budgetverantwoordelijk. Dit heeft als voordeel dat de sturing en bekostiging van de asielketen in één hand komen. Dit betekent tevens dat de doelmatigheidsprykkels op de juiste plek liggen en dat BHOS nog wel meebetaalt aan de asielopvang, maar met een vast bedrag per jaar. Het budget dat op de begroting van JenV staat wordt ook niet meer toegerekend aan het ODA-budget op de BHOS-begroting.

De middelen, structureel 340 mln. euro (het huidige begrote budget voor 2024), zijn al beschikbaar op de JenV-begroting. Daaraan verandert niets. Omdat dit bedrag geen onderdeel meer is van het ODA-budget wordt het ODA-plafond structureel met 340 mln. euro verlaagd, omdat anders een generaal dekkingsgat van 340 mln. euro zou ontstaan. Op deze manier kan het losknippen van de budgettaire relatie tussen ODA en de asielrekening budgetneutraal worden opgelost. Wel worden toekomstige mee- en tegenvallers voortaan binnen de JenV-begroting opgevangen. Omdat de JenV-begroting zeer weinig flexibel is, neemt de kans op generale tegenvallers toe.

- 1B) Om te voorkomen dat JenV tegenvallers niet kan dekken kan ervoor gekozen worden het structurele budget te verhogen. Met dit budget kan een asielreserve gevuld worden op de begroting van JenV, waaruit tegenvallers op het asielbudget kunnen worden gedekt. Mocht deze reserve niet toereikend zijn zal JenV tegenvallers binnen de eigen begroting moeten dekken. Sinds 2010 is de toerekening aan het ODA-budget gemiddeld 13% hoger dan begroot. Dit is een verschil van 44 mln. euro Om een asielreserve op te kunnen bouwen wordt het budget jaarlijks met 20% (68 mln. euro) verhoogd. Dit kan budgettair neutraal door:
- Het ODA-budget bovenop de 340 mln. euro met additioneel 68 mln. euro per jaar te verlagen;
 - JenV voor dekking te laten zorgen;
- 1C) Een alternatief is de asielreserve vullen via de generale middelen. Dit betekent een structurele intensivering van 68 mln. euro.

Optie 2: DGM naar BZ

Het DG Migratie – inclusief uitvoeringsorganisaties – wordt overgeheveld van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit heeft als voordeel dat de sturing en bekostiging van de asielketen in één hand komen. Hierbij liggen de doelmatigheidsprykkels automatisch op de juiste plek.

Het overhevelen van DG Migratie naar een ander ministerie heeft ook potentiële nadelen. Het is de vraag of de kosten van een reorganisatie opwegen tegen de potentiële doelmatigheidswinst. Daarnaast is er geen indicatie dat de keten op dit moment ondoelmatig functioneert, hoewel bepaalde prykkels niet optimaal zijn belegd en verbeteringen mogelijk zijn op onder andere het gebied van het aantal opvangmodaliteiten en de schaal. Daarnaast is het een nadeel dat de asielketen wordt losgekoppeld van andere beleidsterreinen binnen JenV, zoals de veiligheidsketen. Voor wat betreft doelmatigheidsaanbevelingen wordt verwezen naar het AEF-rapport (bijlage). Ook wordt mogelijk de relatie met overige JenV organisaties die bij de vreemdelingenketen betrokken zijn lastiger – zoals de Raad

voor de Rechtspraak, Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM, Dienst Justitiële Inrichtingen en het OM.

Gevolgen voor de ODA-prestatie

Opties 1A, 1B en 1C hoeven geen gevolgen te hebben voor de ODA-prestatie. De aan ODA-toerekenbare kosten kunnen als ODA worden blijven gerapporteerd aan de OESO-DAC. Optie 2 heeft geen gevolgen voor de ODA-prestatie. De budgetverantwoordelijkheid ligt volledig bij BZ/BHOS en uitgangspunt is dat toerekenbare kosten ook worden toegerekend aan het ODA-budget zoals nu ook het geval is.

4.10 Capaciteitsinzet sporenbeleid

Uit de analyse en bovenstaande maatregelen volgt dat voor snelle en zorgvuldige afhandeling van asielaanvragen er voldoende beslis capaciteit bij de IND moet zijn. Voldoende middelen en optimale sturing is daarvoor een randvoorwaarde zodat alle asielzoekers ongeacht in welk spoor een asielaanvraag behandeld wordt, tijdig een beslissing op hun asielaanvraag krijgen. Wanneer er – om welke reden dan ook – tijdelijk onvoldoende capaciteit is om alle aanvragen tijdig te behandelen wordt aanbevolen om in ieder geval de asielaanvragen waar redelijk snel en met beperktere capacitaire inzet een beslissing op genomen kan worden voorrang te geven. Dit betreft de asielaanvragen vanuit spoor 1 (Dublin), spoor 2 (asielzoekers uit veilige landen van herkomst) en de evident kansrijke asielzoekers uit spoor 4. Hiermee wordt geprioriteerd op asielaanvragen van asielzoekers waarvan de kans groot is zij snel kunnen uitstromen uit de opvang; in het kader van terugkeer, dan wel naar gemeentelijke huisvesting. Op deze wijze wordt maximaal voorkomen dat de verblijfsduur in de opvang onnodig oploopt van evident kansarme dan wel kansrijke asielzoekers. Volgens zal, afhankelijk van de instroomverwachting, ingezet kunnen worden op snelle opbouw van beslis capaciteit om zo weer snel te kunnen beslissen op alle asielverzoeken. Een belangrijk nadeel is dat deze maatregel de flexibiliteit van de IND beperkt en de maatregel mogelijk niet effectief is wanneer de asielinstroom een andere samenstelling heeft.

4.11 Veiligelanders altijd in spoor 2 behandelen

In deze maatregel worden asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 behandeld, ook als ze eerder in een ander EU-land een aanvraag hebben ingediend (en dus op basis van de Dublin verordening in spoor 1 kunnen worden afgedaan). Het overdragen in het kader van Dublin naar andere lidstaten lukt in de praktijk niet altijd (snel), waardoor de asielzoeker langere tijd in de opvang kan verblijven.

Het kost gemiddeld 4 weken voor de IND om een besluit te nemen in spoor 2 en gemiddeld 13 weken om een besluit te nemen voor asielzoekers die op Dublin in spoor 1 worden geclaimd. In theorie kan deze maatregel bijdragen aan een snellere beslissing op de asielaanvraag en daarmee verblijf in de opvang verkorten. Het verkorten van de verblijfsduur tot aan het eerste besluit van de IND is als uitgangspunt genomen voor de uitwerking van deze maatregel.

Het niet leggen van Dublinclaims in asielzaken van veiligelanders met een Dublinindicatie is deels al huidig praktijk. Dit gebeurt in zaken waarin het aannemelijk is dat de asielzoeker niet voor een asielvergunning in aanmerking komt én hij na afwijzing van de asielaanvraag succesvol kan terugkeren naar het land van herkomst. Dit kan als een aanvullende voorwaarde worden gesteld. Een ander belangrijk nadeel is dat deze maatregel de flexibiliteit van de IND beperkt. Deze maatregel is mogelijk niet effectief wanneer de asielinstroom een andere

samenstelling heeft. Gevolg van deze maatregel is dat Nederland de verantwoordelijkheid voor de asielzoeker van het derde land overneemt en de mogelijkheid verliest om de asielzoeker op grond van de Dublin verordening over te dragen. Deze maatregel kan tot een hogere asielinstroom leiden doordat Nederland niet meer op Dublin claimt. Indien de asielzoeker bijvoorbeeld een herhaalde asielprocedure start, is Nederland verantwoordelijk voor de procedure en de opvang. Ook wordt Nederland verantwoordelijk voor het realiseren van de terugkeer indien de procedure in spoor 2 tot een afwijzing leidt. Dit kan in de praktijk lastig te effectueren zijn.

4.12 Doelmatigheidskortingen bij uitvoerende dienstonderdelen.

4.12a Doelmatigheidskorting IND

Om tot een besparing te komen bij de IND kan ervoor gekozen worden om een taakstellende doelmatigheidskorting van 14% op te leggen, in stappen van 3,5% per jaar. Gelet op de onvoorspelbaarheid van de instroom en de huidige problematiek bij de IND, moet deze maatregel vooral als bezuinigingsmaatregel worden gezien, die waarschijnlijk niet bijdraagt aan een doelmatige en efficiënte asielketen.

4.12b Doelmatigheidskorting COA

Om tot een besparing te komen bij het COA kan ervoor gekozen worden om een taakstellende doelmatigheidskorting van 14% op te leggen, in stappen van 3,5% per jaar. Gelet op de onvoorspelbaarheid van de instroom en de hoge bezetting bij het COA, moet deze maatregel vooral als bezuinigingsmaatregel worden gezien. AEF constateert in het onderzoek dat er mogelijkheden zijn om de doelmatigheid in de opvang te verbeteren, maar dat deze in de praktijk lastig te realiseren zijn vanwege politieke en maatschappelijke wensen en de veiligheid op locaties. De haalbaarheid van deze maatregel moet ook in dat licht gezien worden.

4.12c Besparingen DT&V

Bij DT&V kan er structureel 17 mln worden bespaard door kosten te drukken op vervoer, het beperken van de REAN-bijdrage, minder intensief case-management toe te passen en alleen nog terugkeerondersteuning via IOM uit te voeren. Deze maatregelen hebben waarschijnlijk een negatief effect op het realiseren van meer terugkeer.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 4	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
4.1 Flexpool asielketen	0	2,88	4,8	4,8	4,8	4,8
4.2 Vergroten effectiviteit keten						
a: Boven begroting financieren	0	129	210	205	205	205
b: Asielreserve vullen	500	Afhankelijk van de instroom				
4.3 Reservercapaciteit COA						
a: 5000 extra plekken	0	8,5	19	19	19	19
b: lager bezettingspercentage	0	8	16	16	16	16
4.4 Rechtspraak	+	+	+	+	+	+
4.5 Verbetering van de ketenplanning	-	-	-	-	-	-

4.6 Samenvoegen aanmeld- en eerste gehoor	0	-4	-6	-6	-6	-6
4.7 Versterken doelmatigheid opvang	0	-2,5	-5	-5	-5	-5
4.8 Verkorten beroepstermijn	0	-1,8	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5
4.9 ODA-toerekening en doelmatigheid						
Optie 1A: Risico naar JenV	0	0	0	0	0	0
Optie 1B: optie 1A + asielreserve (ODA of JenV)	0	0	0	0	0	0
Optie 1C: optie 1A + asielreserve (Generaal)	68	68	68	68	68	68
Optie 2: DGM naar BZ	+	+	0	0	0	0
4.10 Capaciteitsinzet sporenbeleid	0	0	0	0	0	0
4.11 Veiligelanders altijd in spoor 2 behandelen	-2,7	-7,7	-7,4	-7,2	-7,2	-7,2
4.12a Doelmatigheidskorting IND						
	-14	-26	-38	-50	-50	-50
4.12b Doelmatigheidskorting COA						
	-19	-35	-50	-65	-65	-65
4.12c Besparingen DT&V						
	-3	-6	-17	-17	-17	-17

6.8 Variant 5: Terugkeer

Omschrijving

Het huidige beleid is erop gericht dat zowel asielzoekers die geen verblijfsstatus krijgen als andere categorieën migranten die geen verblijfsrecht (meer) hebben, Nederland vrijwillig, zelfstandig of desnoods gedwongen en zo snel mogelijk verlaten. Uit de rapportage van de commissie Van Zwol¹¹² en uit EMN onderzoek¹¹³ blijkt dat Nederland het op het gebied van realiseren van aantoonbaar vertrek (t.o.v.) andere EU landen relatief goed doet. De realiteit is echter dat terugkeer niet altijd geëffectueerd kan worden. Dit is te verklaren door een gebrek aan bereidheid van zowel de afgewezen asielzoeker, als de landen van herkomst om mee te werken en het feit dat de asielzoeker juridisch verwijderbaar moet zijn. Ook het met onbekende bestemming vertrekken van afgewezen asielzoekers en de zeer beperkte ruimte om nationaal regelgeving aan te passen om afgewezen asielzoekers in beeld te houden beperkt effectieve terugkeer.

Het vertrek met onbekende bestemming betekent illegaal verblijf in Nederland of buiten Nederland. In sommige gevallen resulteert dit in overlast en dit manifesteert zich met name op lokaal niveau. Overlast is niet wenselijk en schaadt het draagvlak voor migratie. Een bestaan in de illegaliteit moet daarom worden ontmoedigd en het is tegelijkertijd van belang om terugkeer te bevorderen. Dit vergt een integrale aanpak vanuit de overheid. In deze variant worden maatregelen voorgesteld op nationaal niveau. In variant 2 staan maatregelen die het effect van samenwerking met herkomstlanden moet vergroten.

- Verruimen mogelijkheden van ongewenstverklaring (5.1);
- Terugkeerspoor (5.2);
 - Met geldig paspoort of wanneer vervangend reisdocument is toegezegd maar nog niet verstrekt (5.2.1).
 - Zonder (toegezegd) reisdocument, maar afkomstig uit land met goede terugkeerrelatie (5.2.2).
- Beperken mogelijkheden afwachten voorlopige voorziening in Nederland (5.3);
- Verruiming van de mogelijkheden van toepassing van vreemdelingenbewaring binnen de EU-regelgeving (5.4.1);
- 18 maandentermijn in de Dublinverordening schrappen/verlengen (5.4.2)
- Strafbaarstelling illegaliteit (5.5)
- Strafbaarstelling niet meewerken aan terugkeer (5.6)

Uitvoering

5.1 Verruimen mogelijkheden van ongewenstverklaring

Met deze maatregel wordt de wettelijke mogelijkheid om vreemdelingen ongewenst te verklaren verruimd. Verblijf in Nederland is als misdrijf strafbaar als de vreemdeling op basis van nationale criteria tot ongewenst vreemdeling is verklaard of een zwaar inreisverbod opgelegd heeft gekregen. In de vreemdelingenwet is vastgelegd dat een ongewenstverklaring alleen wordt toegepast als de bepalingen rondom het inreisverbod niet van toepassing zijn. De ruimte om een zwaar inreisverbod op te leggen is veel beperkter dan het opleggen van de ongewenstverklaring (dit kan voor ieder strafbaar feit). De ongewenstverklaring kan

¹¹² Van Zwol (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*.

¹¹³ EMN (2017). *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards EU*.

onder meer worden opgelegd bij het meermalen niet houden aan de toezichtmaatregelen zoals meldplicht of het overtreden van een gebiedsverbod.

De ongewenstverklaring geeft een extra instrument om moeilijk verwijderbare vreemdelingen vast te zetten. Immers als uitzettingsdetentie niet mogelijk is omdat er geen zicht op uitzetting, kan de vreemdeling toch worden vastgezet op basis van het strafrecht. Gedurende detentie biedt dit tevens een perspectief om te werken aan terugkeer. Strafvervolgning alleen zal echter niet de oplossing zijn voor terugkeer, omdat ook de medewerking van de landen van herkomst cruciaal is om terugkeer te effectueren. Er is een (relatief kleinschalige) wetswijziging nodig om deze maatregel door te voeren. Voorafgaand is het wenselijk dat de effecten, zowel in het juridische als in de maatschappelijke, worden onderzocht. Ook moeten de kosten binnen DJI en het gerechtelijke apparaat in kaart worden gebracht.

5.2 Terugkeerspoor

Het terugkeerspoor betreft een nieuwe maatregel die nog geen onderdeel is van het huidige beleid. Wel is recent een pilot gestart.¹¹⁴ Het doel van deze maatregel is om meer vertrek te realiseren door vreemdelingen die (op korte termijn) beschikken over geldige reisdocumenten (en dus verwijderbaar zijn) met de hoogste prioriteit te behandelen (en procedurele beletselen weg te nemen) en intensiever samen te werken met alle betrokkene partijen. Bij vertrek met onbekende bestemming van een vreemdeling uit de doelgroep, zal AVIM (of reguliere politie) zich actief inspannen om de woon- of verblijfplaats van de vreemdeling te achterhalen (denk aan adrescontroles, omgevingsonderzoek, etc.). Er zijn verschillende keuzes mogelijk m.b.t. de reikwijdte van het terugkeerspoor:

- In een beperkte variant wordt het terugkeerspoor toegepast op vreemdelingen met een geldig paspoort of wanneer vervangend reisdocument is toegezegd maar nog niet zijn verstrekt door het herkomstland (5.2.1).
- In een ruimere optie kan het terugkeerspoor (naast de 2 doelgroepen hierboven) ook ingezet op vreemdelingen zonder (toegezegd) reisdocument, maar afkomstig uit land met goede terugkeerrelatie (5.2.2).

Door geprioriteerde afdoening van toelatingsprocedures t.a.v. deze doelgroep(en) wordt voorkomen dat door tijdsverloop redenen (bijv. veiligheidssituatie of medische situatie) ontstaan om een kansrijke (herhaalde) toelatingsaanvraag in te dienen, waardoor vertrek alsnog niet geëffectueerd kan worden. Ook zal geprioriteerde afdoening toelatingsprocedures leiden tot minder stapeling van kansarme toelatingsaanvragen doordat intensief casemanagement voorkomt dat vreemdelingen in het "systeem" blijven.

Juridisch is er geen beletsel en kan dit nationaal worden uitgevoerd binnen bestaande kaders. Het implementeren van deze maatregel vergt extra capaciteit AVIM om intensief opsporingsonderzoek uit te voeren (waarbij er meer inzet benodigd is in de ruimere variant), en beperkte extra capaciteit DT&V om intensief casemanagement uit te voeren zodat snel doorgepakkt kan worden om vertrek te effectueren. De benodigde capaciteit (en bijbehorende kosten) zijn sterk afhankelijk van de reikwijdte van het terugkeerspoor.

5.3 Beperken mogelijkheden afwachten voorlopige voorziening in Nederland

Deze beleidsoptie beperkt de mogelijkheden om een voorlopige voorziening (vovo) in Nederland af te mogen wachten door te regelen dat alleen een allereerste door de

¹¹⁴ TK, 2019-2020, 19637, nr. 2540.

vreemdeling ingediende reguliere voorlopige voorziening in Nederland mag worden afgewacht. In geval van het niet mogen afwachten van de vovo (en de aanwezigheid van geldige reisdocumenten) zal er eerder overgegaan kunnen worden tot inbewaringstelling en het boeken van een vlucht voor de uitzetting. Als rechtbanken vovo's niet toewijzen levert dit veel voordelen op, zoals besparing opvangkosten, besparing terugkeerkosten (zaak is sneller uit caseload DT&V), besparing kosten toelating (stapelen wordt ontmoedigd).

Het gaat om een nationale maatregel die niet in EU-verband of met ander lidstaten afgestemd hoeft te worden. Die beleids optie kan worden bereikt door de Vreemdelingen circulaire aan te passen en kan op korte termijn worden doorgevoerd.

5.4 Aanpassen van EU-regelgeving

5.4.1 Verruiming van de mogelijkheden van toepassing van vreemdelingenbewaring

Wanneer de vreemdeling niet binnen de voor hem geldende vertrektermijn, meestal 28 dagen, zelfstandig Nederland verlaat, kan de overheid de vreemdeling gedwongen uitzetten. Wanneer een risico-inschatting van de DT&V en/of de politie uitwijst dat de betrokken vreemdeling zich mogelijk aan de geplande uitzetting zal onttrekken kan de vreemdeling onder voorwaarden voorafgaand aan zijn uitzetting in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Vreemdelingenbewaring is een administratieve maatregel die alleen mag worden opgelegd als het vertrek niet met een minder ingrijpende maatregel kan worden gerealiseerd. Het is met andere woorden een ultimatum remedium. Terugkeer kan echter regelmatig niet worden verwezenlijkt doordat de vreemdeling niet (meer) beschikbaar is. Er zijn nationaal weinig mogelijkheden om de mogelijkheden om over te gaan tot vreemdelingenbewaring verder te verruimen. Het opleggen van (administratiefrechtelijke) vreemdelingenbewaring wordt vrijwel volledig bepaald door EU-regelgeving. Een verruiming van de mogelijkheden van toepassing van vreemdelingenbewaring vergt daarom aanpassing van EU-regelgeving. De Nederlandse inzet zou zijn beslag moeten krijgen in (lopende) Europese wetgevingstrajecten.

De Nederlandse inzet ziet op het sneller kunnen overgaan tot vreemdelingenbewaring wanneer er sprake is van overlast in combinatie met strafbare feiten. Ook zou meer ruimte moeten worden gecreëerd voor bewaring van weinig kansrijke aanvragen waardoor secundaire bewegingen van asielzoekers beperkt worden en men effectief overgedragen kan worden naar een ander EU-land of naar het land van herkomst.

5.4.2 18-maandentermijn in de Dublinverordening

De Dublinverordening bepaalt dat de termijn voor het overdragen van een asielzoeker aan de verantwoordelijke Dublinlidstaat maximaal 18 maanden bedraagt (indien de vreemdeling met onbekende bestemming vertrokken is). Als de asielzoeker zich na ommekomst van die 18 maanden meldt, dan is een overdracht aan de verantwoordelijke Dublinlidstaat niet meer mogelijk, en wordt de lidstaat waar hij zijn nieuwe asielverzoek had ingediend verantwoordelijk voor de behandeling van dat verzoek. Dit werkt de mogelijkheid tot asielshoppen in de hand en dat is onwenselijk. Afgelopen jaar is dit een toenemend probleem gebleken. Om de 18 maanden-termijn te schrappen of te verlengen is een aanpassing van de EU-Dublinverordening nodig. Een wijziging van de Dublinverordening is een complex (politiek) proces. De Nederlandse inzet zou zijn beslag moeten krijgen in (lopende) Europese wetgevingstrajecten.

5.5 Strafbaarstelling illegaliteit

Met deze beleidsoptie wordt illegaal verblijf van meerderjarige vreemdelingen als overtreding strafbaar werd gesteld conform het wetsvoorstel zoals is ingediend – en ingetrokken- in januari 2013.¹¹⁵ De regering wilde met het wetsvoorstel illegale komst naar Nederland voorkomen en illegaal verblijf in Nederland bestrijden. Van strafbaarstelling werd een afschrikwekkende en normerende werking verwacht. Het was een onderwerp van discussie in hoeverre dit resultaat zou opleveren en of die opwegen tegen de extra belasting voor uitvoeringsinstanties (in het bijzonder het Openbaar Ministerie). Illegaal verblijf in Nederland wordt een overtreding, te bestraffen met hechtenis van ten hoogste 4 maanden of een geldboete van de tweede categorie, ten hoogste € 3900.

5.6 Strafbaarstelling niet meewerken aan vertrek

Als een vreemdeling niet voldoet aan zijn vertrekplicht, kan een toezichthouder (politie/Koninklijke Marechaussee) vorderen dat de vreemdeling meewerkt aan zijn vertrek. Hiermee kan de vreemdeling bijvoorbeeld worden verplicht om tijdig aanwezig te zijn bij vertrekgesprekken met de DT&V of bij presentaties op een ambassade of consulaat. Daarbij kan zo nodig dwang worden toegepast. Als de vreemdeling geen gevolg geeft aan deze vordering, pleegt hij een strafbaar feit. Op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht is het niet voldoen aan een bevoegd gegeven ambtelijk bevel namelijk als misdrijf strafbaar gesteld. De sanctie is een gevangenisstraf van maximaal drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (maximaal € 4.150).

Het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring dat nu in de Eerste Kamer ligt (34309) bevat hiervoor reeds een voorziening voor het invoeren van een nieuw wetsartikel in de vreemdelingenwet.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 5	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
5.1 Verruimen mogelijkheden ongewenstverklaring	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5.2 Terugkeerspoor						
a: Beperkt	0	0,48	0,8	0,8	0,8	0,8
b: Ruim	0	0,84	1,4	1,4	1,4	1,4
5.3 Beperken afwachten voorlopige voorziening in NL	0	-2,4	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6
5.4.1 Vreemdelingenbewaring	0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
5.4.2 Schrappen 18-maanden	0	0	0	0	0	0
5.5 Illegaliteit strafbaar stellen	0	1	2	2	2	2
5.6 Niet meewerken aan vertrek	+	+	+	+	+	+

¹¹⁵ TK 2010-2011, 32.417, nr. 15

6.9 Variant 6: Effectieve doorstroom naar gemeenten

Omschrijving

Asielzoekers waarvan de asielaanvraag wordt ingewilligd, worden door het COA toegewezen aan gemeenten die vervolgens passende woonruimte moeten aanbieden. Het Rijk bepaalt elk half jaar het aantal vergunninghouders dat gemeenten moeten huisvesten afhankelijk van het aantal inwoners in de gemeenten (dit volgt uit de Huisvestingswet). Dit gebeurt aan de hand van o.a. de asielinstroom, het inwilligingspercentage en de productie van de IND. Momenteel verblijft een deel van de statushouders (te) lang in de opvang, hetgeen leidt tot (onnodig) hoge opvangkosten bij het COA en dit bevordert de integratie van statushouders niet. In deze variant wordt gekeken hoe de doorstroom van statushouders naar gemeenten in het huidige model kan worden verbeterd, en welke opties er zijn om de overgang van het COA naar de gemeenten op een andere manier vorm te geven.

Beleidsopties:

- Bonus bij sneller huisvesten statushouders (6.1);
- Malus voor gemeenten bij niet halen gemeentelijke taakstelling (6.2a);
- Opvang statushouders beperken tot 3 maanden (6.2b);
- Decentrale opvang (6.3);
 - Gedeelde verantwoordelijkheid opvang van vergunninghouders en kansrijke asielzoekers tussen Rijk en gemeenten (6.3.1);
 - Taakstelling provincies voor huisvesting statushouders. (6.3.2).

In het programma Flexibilisering Asielketen worden, in lijn met het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III, al verschillende maatregelen uitgewerkt (een aantal met gemeenten en provincies) die moeten bijdragen aan een effectievere doorstroom naar gemeenten. De maatregelen worden vastgesteld door de bestuurders van de ketenpartners in het programma Flexibilisering Asielketen en in de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen met gemeenten en provincies aan de Landelijke Regietafel:

- Er wordt ingezet op het sneller duidelijkheid bieden over de inwilliging van een asielverzoek of de kans daarop. Alle asielzoekers beginnen daartoe het asielproces op een zogenoemde Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocatie, een middelgrote proceslocatie waar alle ketenpartners zijn gehuisvest en nauw samenwerken.
- Zij van wie het asielverzoek wordt ingewilligd, of van wie de inwilliging evident kansrijk wordt geacht, worden vanuit de GVL zo snel mogelijk geplaatst in (de buurt van) de gemeente waar ze moeten worden gehuisvest, in zogenoemde regionale opvanglocaties. Op deze locaties kunnen vergunninghouders en kansrijke asielzoekers zo snel mogelijk starten met (voorbereiding op) participatie en integratie en kan de gemeente haar regierol daarbij zo goed mogelijk vervullen. Daarnaast kunnen op deze locaties ook andere groepen woningzoekenden tijdelijk worden gehuisvest, zodat de opvangcapaciteit makkelijker kan worden op- en afgeschaald.
- De verwachting is dat ook de overgang naar definitieve huisvesting in de gemeente met deze maatregelen kan worden versoepeld en deze maatregelen eraan bijdragen dat gemeenten hun huisvestingstaakstelling tijdig kunnen vervullen.

De volgende acties lopen momenteel:

- Gemeenten, provincies en rijk hebben een uitvoeringsagenda opgesteld met acties die o.a. zien op het ontwikkelen van de verschillende typen (flexibele) opvanglocaties, w.o. de eerdergenoemde GVL's en regionale opvanglocaties. In 2020 zullen per provincie regionale plannen worden opgesteld voor de ontwikkeling van flexibele opvang.
- Er zijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een additionele GVL-locatie in Budel (Ter Apel functioneert de facto al als GVL); er wordt gezocht naar nog minimaal twee aanvullende GVL-locaties. Voor de GVL-locaties is een bedrijfsvoeringmodel opgesteld.

Uitvoering

In 2012 is de bestuurlijke afspraak gemaakt tussen Rijk, Provincie en gemeenten om vergunningshouders binnen een bepaalde termijn (14 weken na vergunningverlening) te huisvesten. Zodra een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, heeft het COA 2 weken de tijd om de vergunninghouder aan een gemeente te koppelen. Hiervoor heeft het COA informatie van de vergunninghouder opgehaald. Gemeenten hebben gemiddeld 10 weken de tijd om woonruimte te vinden en de verhuizing te regelen. Dit is een gemiddelde. Het duurt voor sommige vergunninghouders langer voor ze een woning aangeboden krijgen. Voor woonruimte maken gemeenten vooral gebruik van het aanbod van sociale huurwoningen van woningcorporaties. Nadat een woning is gevonden heeft de vergunninghouder 2 weken de tijd om daadwerkelijk te verhuizen. Zij gebruiken deze tijd onder andere om hun woning in te richten. In totaal duurt het huisvestingsproces gemiddeld dus 3,5 maand.

Bij de maatregelen die tot gevolg hebben dat statushouders sneller in de gemeente worden gehuisvest, moet worden opgemerkt dat dit ook betekent dat zij eerder recht hebben op gemeentelijke voorzieningen (zoals de bijstand, toeslagen, WMO, etc.). Dit kan tot hogere kosten bij de gemeenten leiden. Deze kosten zijn niet in de budgettaire tabel meegenomen.

6.1 Bonus bij sneller huisvesten statushouders

Gemeenten die eerder dan 3,5 maand een statushouder huisvesten kunnen beloond worden door middel van een bonus regeling. Hierin zijn verschillende modaliteiten mogelijk. Zo kan de bonus afhankelijk worden gemaakt van de gewenste versnelling richting gemeenten voor het huisvesten van bepaalde groepen. Hierbij kan worden gedacht aan meer kansrijke groepen of groepen die specifieke huisvestingeisen hebben (zoals grote gezinnen of waarvan al duidelijk is dat er op korte termijn gezinshereniging plaats vindt).

De hoogte van de bonus voor gemeenten (en de besparingskosten voor COA als gevolg van eerdere uitstroom) is een te maken beleidskeuze. In deze beleids optie wordt voorgesteld om als uitgangspunt te nemen dat 50% van de besparingskosten van het COA bij snellere uitstroom in de vorm van een bonus aan gemeenten uitgekeerd kan worden. Concreet wordt voorgesteld dat indien het een gemeente lukt om voor 10 vergunninghouders de uitstroom met een maand te verkorten, dan bedraagt de bonus voor die gemeente de helft van de besparing op de kosten die het COA gedurende deze maand voor deze 10 personen anders zou maken.

6.2a Malus voor gemeenten bij niet halen gemeentelijke taakstelling

Deze maatregel houdt in dat gemeenten die niet voldoen aan de halfjaarlijkse wettelijke taakstelling de kosten van de opvang zullen gaan betalen, de financiële gevolgen van het niet huisvesten wordt daarmee in rekening gebracht.

Momenteel zijn er geen financiële (negatieve) prikkels ingebouwd om gemeenten te bewegen de wettelijke taakstelling te halen.

Concreet wordt voorgesteld om als uitgangspunt te nemen dat de meerkosten die bij het COA neerslaan omdat de gemeente niet tijdig in huisvesting van de statushouder voorziet, vanuit de desbetreffende gemeente gecompenseerd wordt. Indien het een gemeente niet lukt om het wettelijk verplichte aantal vergunninghouders te huisvesten, dan bedraagt de malus voor die gemeente de helft van de kosten die het COA per maand maakt voor elke niet gehuisveste statushouder na het aflopen van de termijn van de taakstelling. Per statushouder die niet tijdig gehuisvest wordt, betaalt de gemeente ca. 2000 euro per maand. Hierbij moet rekening gehouden worden met uitzonderingssituaties en moet het interbestuurlijk toezicht in acht worden genomen. Er is een wetwijziging nodig om deze maatregel door te voeren. Nadeel van deze maatregel is dat het de verhouding met de gemeenten op scherp zet en de interbestuurlijke relatie onder druk kan komen te staan.

6.2b Opvang statushouders beperken tot 3 maanden

In verschillende Europese landen geldt er een maximum aan de verblijfsduur in de opvang nadat de asielzoekers een status heeft gekregen. In Nederland streven gemeenten ernaar om statushouders binnen 14 weken te huisvesten, maar in de praktijk duurt dit vaak langer. Tot de statushouder over wordt gedragen aan de gemeente blijft het COA verantwoordelijk voor de opvang. De duur van deze opvang is niet wettelijk begrenst.

In deze maatregel wordt de opvang in het COA na statusverlening beperkt tot 3 maanden. Na deze 3 maanden eindigt de opvang en wordt de gemeente per direct verantwoordelijk voor de huisvesting. Het COA draagt de statushouders dan formeel over aan de gemeente die moet zorgen voor onderdak. Dit kan (voor de korte termijn) ook een hotel zijn. Echter als de gemeente geen onderdak georganiseerd heeft dan moet COA voor de ontruiming van elke individuele statushouder een ontruimingstitel halen bij de civiele rechter. De verwachting is dat deze titel door de rechter niet zal worden afgegeven als COA niet kan aangeven naar welke woning de statushouder kan gaan.

6.3 Decentrale opvang

Decentrale opvang moet ertoe bijdragen dat vergunninghouders en bepaalde groepen asielzoekers (met een grote kans op inwilliging) dichterbij de gemeenten van huisvesting worden opgevangen en dat de gemeente eerder de voorbereiding voor vestiging in de gemeenten kan starten. Hierdoor kan de aansluiting tussen opvang en huisvesting worden verbeterd, kunnen vergunninghouders sneller worden gehuisvest en integreren, kunnen asielzoekers met een grote kans op een vergunning sneller starten met voorinburgering. Deze maatregel bestaat uit 2 opties:

6.3.1 Gedeelde verantwoordelijkheid

De opvang van vergunninghouders en groepen kansrijke asielzoekers vindt plaats in de buurt van de gemeente in decentrale opvanglocaties, en wordt vormgegeven door gemeenten in overleg met het COA. Dit wordt geregeld in een bestuurlijke afspraak. De formele verantwoordelijkheden wijzigen niet, dus het rijk blijft verantwoordelijk voor de opvang. Decentrale opvang kan leiden tot een beperking van verhuisbewegingen, omdat vergunninghouders en kansrijke asielzoekers sneller worden geplaatst nabij de gemeente waar ze ook worden gehuisvest. Verwacht mag

worden dat decentrale opvang beter aansluit op de wensen in de lokale samenleving en kan leiden tot een meer evenredige spreiding van opvang van asielzoekers over het land. Hiervoor is geen wetswijziging nodig. Hier zal wel een overleg- en monitoringstructuur moeten worden ingericht, om te borgen dat de afspraken ook worden uitgevoerd. Hier kan de regietafelstructuur voor worden benut die in 2015 is ingericht.

6.3.2 Taakstelling provincies voor huisvesting statushouders

In plaats van gemeenten krijgen provincies een taakstelling opgelegd voor de huisvesting van statushouders. Daarmee krijgen provincies een directere en grotere rol bij het huisvesten van statushouders. De toezichthouder wordt in deze beleids optie het Rijk in plaats van de provincie. Voordeel is dat met een verdeling van vergunninghouders over een regio/provincie vraag en aanbod beter op elkaar kan worden afgestemd. Nadeel is dat met een regionale/provinciale taakstelling individuele gemeenten (veel) meer vergunninghouders te huisvesten kunnen krijgen en andere (veel) minder, dan momenteel met de huidige taakstelling (naar rato van het inwonertal) het geval is. Nadeel is dat deze variant een groot beslag legt op het Rijk (qua toezichtrol) en provincies omdat zij momenteel geen zicht hebben op huisvestingsmogelijkheden, onder meer omdat ze geen relatie hebben met bijvoorbeeld corporaties. Voor deze optie is een wetswijziging nodig om de gemeentelijke taakstelling te vervangen door een taakstelling op provincieniveau.

Budgettaire gevolgen in mln. euro's (+ = saldooverslechterend)

Variant 6	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
6.1 Bonus bij sneller huisvesten statushouders	0	-25	-25	-25	-25	-25
6.2a Malus bij niet halen taakstelling	0	-25	-25	-25	-25	-25
6.2b Opvang tot 3 maanden	0	-58	-58	-58	-58	-58
6.3 Decentrale opvang						
6.3.1 Gedeelde verantwoordelijkheid	0	0	0	0	0	0
6.3.2 Taakstelling provincies	0	0	0	0	0	0

Bijlage 1 – Taakopdracht

Inleiding

Vluchtelingenvraagstukken en irreguliere migratie staan hoog op de nationale en Europese maatschappelijke en politieke agenda. Irreguliere migratie van buiten de EU zorgt nationaal en Europees voor politieke onrust en het gevoel van verlies van controle. De maatschappelijke opgave ten aanzien van irreguliere migratie- en vluchtelingenvraagstukken ligt binnen, aan en buiten de Europese buitengrenzen. Ook zijn er veel financiële en maatschappelijke kosten gemoeid met de toelating en opvang in Nederland. Nederland zet in op internationale samenwerking om asielinstroom en irreguliere migratie beter te beheersen. Een flexibele nationale asielketen is essentieel om de fluctuaties in de instroom op te kunnen vangen. Een transparanter en voorspelbaarder asielproces kan het politieke en maatschappelijke draagvlak vergroten en daarnaast de doelmatigheid verbeteren.

Opdracht aan de werkgroep

Het doel van de werkgroep is om inzicht te bieden in de mogelijkheden om op korte en middellange termijn irreguliere migratiestromen te beïnvloeden en te komen tot verbeterde (inter)nationale samenwerking, en verbeteringen aan te dragen voor een doelmatiger, transparanter en flexibeler nationaal asielproces. Daartoe wordt de werkgroep wordt gevraagd diverse beleids- en uitvoeringsopties in beeld te brengen conform de uitgangspunten zoals vastgelegd in de Kamerbrief 'reactie motie Sneller c.s. d.d. 19 december 2018' van 3 april 2019. Daarnaast neemt de werkgroep waar relevant de dwarsdoorsnijdende thema's zoals genoemd in de Kamerbrief mee in de analyse en varianten.

Hoofdvragen

- 1) Welke handelingsperspectieven zijn er voor Nederland om:
 - a. De internationale irreguliere migratie en vluchtelingenbewegingen (vooral uit 'veilige landen') te beïnvloeden?
 - b. Samenwerking op EU-niveau te bevorderen of bilaterale samenwerking met herkomst/transitlanden te verbeteren zodat internationale irreguliere migratie- en vluchtelingenbewegingen worden beïnvloed?
- 2) Hoe kan de nationale asielketen doelmatiger worden ingericht/aangestuurd om beter met binnenkomende, verblijvende en vertrekkende asielzoekers om te gaan en welke stappen kunnen worden gezet om de flexibiliteit en voorspelbaarheid van het asielproces te verbeteren op het gebied van:
 - a. Instroom: Welke mogelijkheden zijn er om de instroom te verlagen;
 - b. Doorstroom: welke mogelijkheden zijn er om de doelmatigheid/aansturing van de asielketen te verbeteren en de doorstroom van de asielprocedures te versnellen;
 - c. Uitstroom:
 - i. Welke mogelijkheden zijn er om de uitstroom te verhogen?
 - ii. Hoe kunnen we terugkeerbeleid effectiever maken zowel wat betreft ketensamenwerking als internationaal?

Afbakening en reikwijdte

- Het onderzoek richt zich op irreguliere migratie- en vluchtelingenbewegingen van buiten de EU.
- Het onderzoek beperkt zich voor wat betreft oorzaken tot direct aan irreguliere migratie en vluchtelingen gerelateerde grondoorzaken.
- Het onderzoek richting zich niet op reguliere (arbeids)migratie. Voor zover afspraken op het gebied van reguliere migratie een oplossingsrichting kunnen zijn voor het beïnvloeden van irreguliere migratiebewegingen, kan dit bij het onderzoek worden betrokken. Reguliere migratie heeft positieve effecten en biedt kansen voor onder andere de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Het thema arbeidsmarkt migratie is ondergebracht bij het onderwerp 'Eerlijk werk'. Uitkomsten uit dat onderzoek kunnen, waar nodig, bij het onderzoek van migratie en asiel worden betrokken.
- De vraagstukken rond integratie blijven in het onderzoek beperkt tot de uitstroom van statushouders naar de gemeente. Inburgering maakt geen onderdeel uit van het onderzoek.
- Minimaal te betrekken regelingen (in mln. euro)
Grondslag

Begr.	Artikel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BHOS 4.1	Humanitaire hulp	380	370	370	370	370	370
	Subsidies						
	Noodhulpprogramma's	87	87	87	87	87	87
	Bijdragen (inter)nationale organisaties						
	Noodhulpprogramma's	210	200	200	200	200	200
	Noodhulpprogramma's non-ODA	1	1	1	1	1	1
	UNHCR	33	33	33	33	33	33
	UNRWA	13	13	13	13	13	13
	Wereldvoedselprogramma	36	36	36	36	36	36
BHOS 4.2	Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking	172	162	162	162	162	162
	Subsidies						
	Opvang in de regio	5	5	5	5	5	5
	Bijdragen (inter)nationale organisaties						
	Opvang in de regio	133	123	123	123	123	123
	Migratie en ontwikkeling	34	34	34	34	34	34
TOT.		552	542	542	542	542	542

Begr.	Artikel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
JenV 37	Migratie	1.299	1.278	1.187	1.119	1.091	1.076
	COA*	607	606	544	498	473	461
	Nidos opvang	94	88	88	87	87	87
	IND	429	414	387	364	361	358

	DT&V	87	87	86	87	87	87
	DJI	82	82	83	83	83	83
32	Rechtsbijstand	43	42	42	42	42	42
	Rechtspraak	39	39	39	39	39	39
	*Toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers aan ODA (obv VJN 2019)	376	376	342	315	302	295

Begr.	Artikel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SZW	COA bijdrage (voorinburgering)	14	17	17	17	17	17
	Toerekening eerstejaarsopvang asielzoekers aan ODA	46	46	41	37	35	35
OCW							

•

Organisatie

Samenstelling werkgroep: JenV, BHOS, FIN, BZK en AZ. SZW en DEF zijn agendalid.¹¹⁶

¹¹⁶ OCW is ook als agendalid toegevoegd aan de werkgroep.

Bijlage 2 – Samenstelling werkgroep

Voorzitter	Mw. M. Vogelzang	Inspecteur-Generaal van het Onderwijs
Leden	Dhr. dr. C. Riezebos	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Dhr. J.E. van Wieren	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Dhr. J.H.M de Pooter	Ministerie van Financiën
	Dhr. L. van Poelgeest	Ministerie van Algemene Zaken
	Mw. S.J. Blokhuis	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Dhr. E.W. Bezem (tot 11/2019)	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Dhr. A.J.J. Draaisma (vanaf 11/2019)	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Dhr. M.T.J. Messerschmidt	Ministerie van Defensie
	Dhr. J.H.A. de Klerk	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
	Dhr. M.J. Schut	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Secretariaat	Dhr. W. van Dijk	Ministerie van Buitenlandse Zaken
	Mw. A.N. Hegeman	Ministerie van Justitie en Veiligheid
	Dhr. D.M. Korte	Ministerie van Financiën
	Dhr. S.L.E. Fagel	Ministerie van Financiën

Verder hebben als plaatsvervanger aan de vergadering van de werkgroep op verschillende momenten deelgenomen:

Dhr. J.R. Groen	Ministerie van Algemene Zaken
Dhr. J.A. Klarenbeek	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Mw. M.C.W. Peters	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dhr. Mr. B.T. ter Heerdt	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. T. Kamps	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. J. Hoogendoorn	Ministerie van Justitie en Veiligheid

De voorzitter uit haar dank aan de deskundigen en belanghebbenden die kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld tijdens vergaderingen en expertsessies.

Bijlage 3 – Literatuurlijst

ABDTOPConsult (2015). *Op waarde geschat. Onderzoek naar de structurele financiering van het SCP*. Den Haag.

ACVZ (2013). *Verloren tijd*. Den Haag.

ACVZ (2015). *Strategische landenbenadering migratie: tussen wens en werkelijkheid*. Den Haag

ACVZ (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*. Den Haag.

ACVZ (2019). *Legale kanalen voor migratie*. Den Haag.

ACVZ (2019). *Secundaire migratie*. Den Haag.

AEF (januari 2020). *Verkenning doelmatigheid asielopvang*. Utrecht.

CBS (2019). *De Jaren tien in cijfers*. Den Haag.

CBS (2019). *Hoeveel immigranten komen naar Nederland?* Den Haag.

Clingendael (2018). *Why securitising the Sahel will not stop migration*. Den Haag.

EMN (2017). *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards EU*. Helsinki.

Europese Commissie (2018). *Special Eurobarometer 474: Europeans' perceptions of the Schengen Area*. Brussel.

Haider, H. (2016). *Syrian refugee onward migration from Jordan tot Europe*. Birmingham.

Immigration, refugees and citizenship Canada. *Understanding Canada's immigration system*. Canada.

IOB (2018). *Ontwikkeling en migratie*. Den Haag.

IOM (2019). *Family Matters: A Study into the Factors Hampering Voluntary Return of Migrants Residing at Family Locations*. Genève.

IOM (2017). *Four decades of cross-mediterranean undocumented migration to Europe: A review of the evidence*. Genève.

IOM (2018). *World migration report 2018*. Genève.

IOM (2019). *Family Matters: A Study into the Factors Hampering Voluntary Return of Migrants Residing at Family Locations*. Genève.

IOM (2019). *Scientific impact evaluation reveals power of peer-to-peer video campaign in West Africa*. Genève.

IOM (2020). *World migration report 2020*. Genève.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. *Rapportage vreemdelingenketen*. Den Haag.

Norwegian Refugee Council (2015). *Thousands of refugees return to Syria from Jordan*. Oslo.

OECD (2018). *Safe pathways for refugees*. Parijs.

Overseas Development Institute (2017). *The lives and livelihoods of Syrian refugees: A study of refugee perspectives and their institutional environment in Turkey and Jordan*. Londen.

Postmes, T. Rijksuniversiteit Groningen (2018). *Draagvlak Migratiebeleid*. Groningen.

SCP (2019). *De sociale staat van Nederland*. Den Haag.

SEO Economisch Onderzoek (2019). *Knelpunten op de Nederlandse arbeidsmarkt en potentieel arbeidsaanbod uit Afrika en het Midden-Oosten: is er een match?* Amsterdam.

UNHCR (2017). *Contribution to the fifteenth coordination meeting on international migration*. New York.

UNHCR (2017). *UNHCR chief Filippo Grandi calls on Australia to end harmful practice of offshore processing*. New York.

UNHCR (2018). *UNHCR urges Australia to evacuate off-shore facilities as health situation deteriorates*. New York.

UNHCR (2019). *Fifth regional survey on Syrian refugees' perceptions and intentions on return to Syria*. New York.

UNHCR (2020). *More resettlement needed as only 4.5 per cent of global resettlement needs met in 2019*. New York.

UNOCHA (2019). *The Global Humanitarian Overview (GHO) 2020*. New York.

UN DESA (2019). *World population prospects 2019*. New York

Van Zwol, R. (2019). *Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*. Den Haag.

Verenigde Naties en Wereldbank (2017). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. New York.

Wereldbank (2017). *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach: Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*. Washington.

Wereldbank (2018). *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets*. Washington.

Wereldbank (2018). *Poverty and Shared Prosperity*. Washington.

Wereldbank (2018). *Press release: Decline of Global Extreme Poverty Continues but Has Slowed*. Washington.

Wereldbank Groep (2019). *Leveraging Economic Migration for Development*. Washington.

Wereldbank (2019). *The mobility of displaced Syrians: An economic and social analysis*. Washington.

WODC (2020). *Ongenoegen, migratie, gastvrijheid en maatschappelijke onrust*. Den Haag.

WRR (2018) *Regie over migratie: naar een strategische agenda. Essays ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat over migratiebeleid op 19 juni 2018* Leo Lucassen Paul Scheffer Ernst Hirsch Ballin. Den Haag.

Geraadpleegde online bronnen en databases

CBS

COA

Eurostat

Frontex

IND

OECD

Open Government, Canada

UNHCR

Wereldbank

Bijlage 4 – Grondslag en budgettaire ontwikkeling 2000-2018

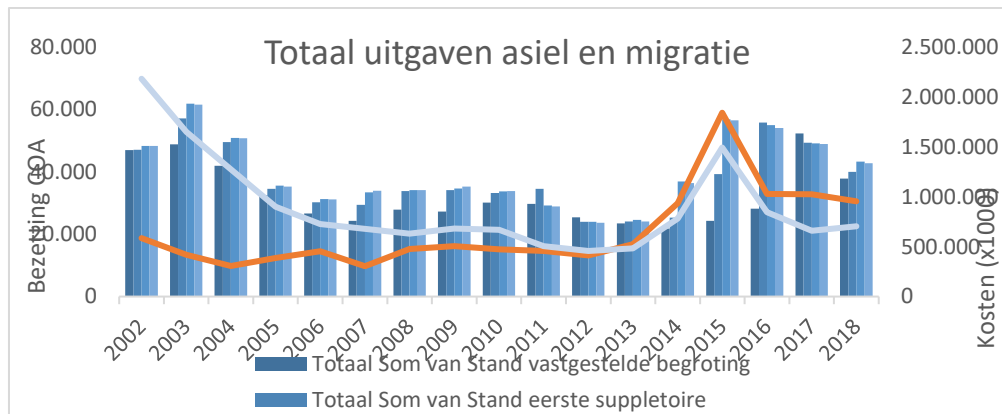
Justitie en Veiligheid

Het beleidsterrein migratie en asiel is sinds 2002 ondergebracht op de begroting van Justitie en Veiligheid (voorheen Veiligheid en Justitie). In 2011 en 2012 viel migratie en asiel onder Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie. Door een departementale herindeling in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II kwam het beleidsterrein weer terecht bij JenV.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Artikel 37	1.524	1.310	1.016	831	758	870	850	940
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Artikel 37	927	793	733	681	757	878	1.633	1.182

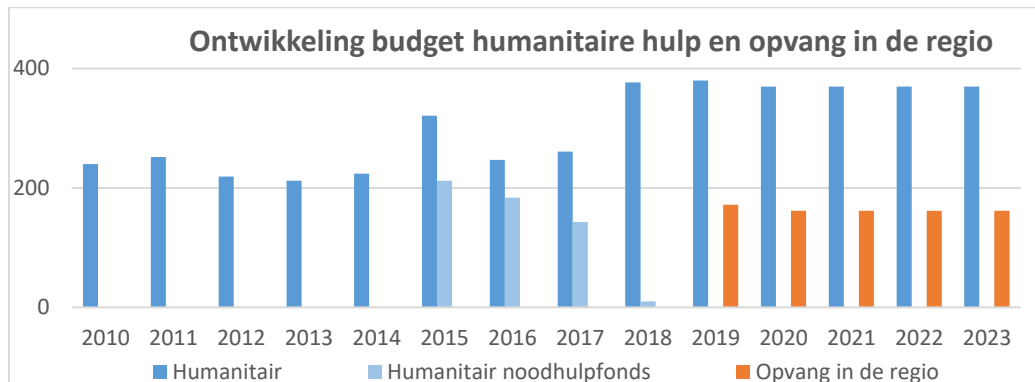
*Bedragen x1000. Dit betreft de uitgaven in de stand van de vastgestelde begroting in de jaren 2013-2019.

De tabel geeft de totale stand van de begroting weer sinds 2003. Tot 2010 was asiel een "generaal dossier". Dit betekent dat mee- en tegenvallers direct ten laste of ten gunste kwamen van de algemene middelen. De tabel laat zien dat sprake is van stevige fluctuaties, met name veroorzaakt door de verhoogde instroom in de jaren 2003 en 2015-2017. In de ontwerpbegroting 2020 bedroeg het totaal aan middelen voor migratie op begroting van Justitie en Veiligheid circa 1,2 mld. euro. Dit betreft de middelen voor het COA, Nidos, IND, DT&V en DJI. De grootste kostenposten zijn het COA (ca. 600 mln.) en de IND (ca. 400 mln.).



Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De begroting van BHOS bestaat sinds 2012. In 2019 bedroeg het totale budget voor humanitaire hulp, opvang in de regio en migratiesamenwerking 552 mln. euro. Het budget voor opvang in de regio is bij de Voorjaarsnota van 2015 ingesteld in het licht van de *Facility for Refugees in Turkey* (FRIT). Daarnaast werd in 2016 door het kabinet 166 mln. euro incidenteel geïntensiveerd in opvang in de (Syrië) regio. Sinds het kabinet Rutte-III is structureel een budget voor opvang in de Regio van 162 mln. euro per jaar in de begroting opgenomen.



Official Development Assistance en ODA-toerekening

De OESO-DAC hanteert richtlijnen en criteria voor welke uitgaven kwalificeren als ontwikkelingssamenwerking (ODA, *official development assistance*). De migratie gerelateerde uitgaven (humanitaire hulp en opvang in de regio) kwalificeren (nagenoeg) geheel als ODA. Het totale ODA-budget is gekoppeld is aan de ontwikkeling van het BNI. In het regeerakkoord kabinet Rutte-III is een ODA-budget afgesproken van 0,7% BNI minus 1,4 mld. euro. Daarenboven zijn incidenteel extra middelen toegevoegd van in totaal 1 mld. euro.

Een deel van de kosten die JenV maakt voor de opvang van eerstejaarsasielzoekers uit DAC-landen worden toegerekend aan het ODA-budget. Uitgangspunt hiervoor is een verrekenmodel gebaseerd op prijs per opvangplek keer bezettingsaantal bij het COA. De toerekeningsystematiek is gebaseerd op regels van de OESO-DAC. Omdat het ODA-budget is gemaximeerd (het ODA-plafond) betekent een verhoging van de asieltoerekening dat binnen het ODA-budget minder aan andere programma's kan worden uitgegeven. Structureel (in 2024) bedraagt de toerekening aan ODA ca. 330 mln. wat neerkomt op 6,4% van de totale ODA-uitgaven.¹¹⁷ De onderstaande tabel laat zien hoeveel uitgaven voor opvang zijn begroot, gerealiseerd en welk percentage van het ODA-budget besteed is aan asielopvang.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Begroting</i>	172	167	194	194	125	108	90	76
<i>Realisatie</i>	163	90	163	98	76	90	95	174
<i>% ODA*</i>	4%	2%	4%	2%	2%	2%	2%	3%
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Begroting</i>	180	262	290	300	271	234	297	347
<i>Realisatie</i>	248	258	349	254	274	697	1.186	392
<i>% ODA</i>	5%	5%	7%	6%	6%	16%	23%	8%
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Begroting</i>	900	534	421	422	384	353	337	330
<i>Realisatie</i>	737	482						
<i>% ODA</i>	16%	10%	7%	6%	6%	5%	5%	

bron: HGIS-jaarverslagen voor jaren 2001-2018 en Voorjaarsnota 2019 voor jaren 2019 e.v. Bedragen miljoenen EUR.

*Dit is het percentage van de realisatie t.o.v. de totale ODA-uitgaven.

¹¹⁷ Percentage van 6,4% is gebaseerd op de begrote ODA-toerekening voor 2024 zoals vermeld in de Voorjaarsnota 2019. De totale ODA-uitgaven voor 2024 zijn afkomstig uit de HGIS-nota 2019, waarbij het bedrag voor 2023 is geëxtrapoleerd naar 2024.

Bijlage 5 - Indicatieve berekening Complementary Pathways

Voor het instellen van *complementary complementary pathways* is budget nodig. Nederland heeft geen ervaring met deze *complementary pathways*, de precieze omvang van de benodigde middelen is daarom niet precies te maken. Hieronder volgt een indicatieve schatting van de benodigde middelen om vormen van *complementary pathways* mogelijk te maken.

In ieder geval nodig is:

Capaciteit

Dit omhelst FTE die zorg dragen voor begeleiding en proces. Hiervoor is nodig:

- 2 fte (onderhouden relaties UNHCR, EU, posten, partners die dit mede organiseren). 300.000 euro.
- 15 fte consulaire (van beslissers in de backoffice, tot regievoerders) 1,5 mln. euro.
- 2fte beleid JenV 300.000 euro.
- 4 IND en 4 CAO mensen (gebaseerd op hervestiging) 1,2 mln. euro
- Budget voor structurele monitoring, 1 mln euro.

Totaal komt dit uit op ca. 4,5 mln. euro.

Ondersteuning en vangnet

Dit is een bijdrage van de overheid bedoeld als stimuleringsmaatregel. Uitgangspunt is dat de kosten zoveel mogelijk door derde partijen worden gedragen. Het vangnet is bedoeld om middelen vrij te hebben om een vluchteling bij te staan als een partner zicht terugtrekt. Dit omvat:

- Inburgeringskosten, begeleiding, etc
- Budget om private sponsoring aan te moedigen met een kleine bijdrage
- Vangnet, om rondzwerven te voorkomen als een derde partij zich terugtrekt

Totaal worden deze kosten geschat op ca. 6 mln. euro.

Compensatie

Naast kosten is ook sprake van inkomsten in de vorm van compensatie vanuit de EU. De EU biedt namelijk compensatie voor *complementary pathways*. Deze compensatie zal de totale intensiveringskosten verlagen. De hoogte is afhankelijk van het aantal mensen dat.

Daarnaast is het uitgangspunt dat private sponsorschappen de kosten voor 100% compenseren.

NB! Deze berekening is indicatief, het is zeer mogelijk dat er aanvullende onvoorziene kosten gemoeid zijn met het opzetten van de genoemde maatregel.

Bijlage 6 - Indicatieve berekening maatregelen legale migratie

Voor het opzetten van een infrastructuur voor legale migratie en het verbeteren van de informatievoorziening worden de volgende jaarlijkse kosten geraamd.

- Ontwikkelen informatieplatform – (daarna onderhoudskosten om platform up-to-date te houden). Jaarlijks 100.000-150.000 euro.
- Matchen vraag in NL met aanbod in pilotland (3 fte). Jaarlijks 300.000 euro
- Begeleidende commissie met overheid/sociale partners. Jaarlijks 50.000 euro.
- Ondersteuning vanuit ambassades – 1,5 fte. Jaarlijks 150.000 euro.
- Begeleiding en selectie pilot (evt. extern kantoor). Jaarlijks 500.000 euro.

NB! Deze berekening is indicatief, het is zeer mogelijk dat er aanvullende onvoorziene kosten gemoeid zijn met het opzetten van de genoemde maatregel.

Bijlage 7 - Gesprekken, ondersteuning en werkbezoeken

De werkgroep heeft gesprekken gevoerd met de volgende experts en betrokkenen:

Richard van Zwol	-	vm. Voorzitter Commissie van Zwol / Raad van State
Marit Majj	-	vm. Speciaal Gezant Migratie
Irene Uitermark	-	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Artur Brouwer	-	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ruben Brekelmans	-	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Noor Cornelissen	-	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Hans van den Hoogen	-	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Warner ten Kate	-	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Leonard Hogerbrugge	-	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Francesco Mascini	-	Ministerie van Buitenlandse Zaken (ZMA Tunis)
Manon Albert	-	Ministerie van Buitenlandse Zaken (ZMA Athene)
Goof van Dormolen	-	Vluchtelingenwerk Nederland
Pieter Maas	-	Internationale Organisatie voor Migratie
Ellen van der Velden	-	Artsen zonder Grenzen Nederland
Andrea Vonkeman	-	VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) Nederland
Jorrit Rijpma	-	Universiteit Leiden
Carolus Grütters	-	Radboud Universiteit
Jan van de Beek	-	Onderzoeker, statisticus
Arjan Leerkes	-	Erasmus Universiteit Rotterdam
Selma de Groot	-	Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Koos Richelle	-	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Sonja Avontuur	-	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Tom Postmes	-	Rijksuniversiteit Groningen
Toon Kuppens	-	Rijksuniversiteit Groningen
Frank Gootjes	-	Rijksuniversiteit Groningen
Jaco Dagevos	-	Centraal Cultureel Planbureau
Victor Gijbers	-	Provincie Zuid Holland en vertegenwoordiger IPO
Romy Ossel	-	Provincie Drenthe
Tim Somers	-	Gemeente Rotterdam
Tinus Kamps	-	Ministerie van BZK
Monika Sie Dhian Ho	-	Instituut Clingendael
Nienke v. Heukelingen	-	Instituut Clingendael

Onderzoek en begeleiding

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van twee externe consultants:

- &samhoud heeft de werkgroep een dagdeel begeleid;
- AEF heeft voor de werkgroep een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van de asielopvang in Nederland.

Werkbezoeken

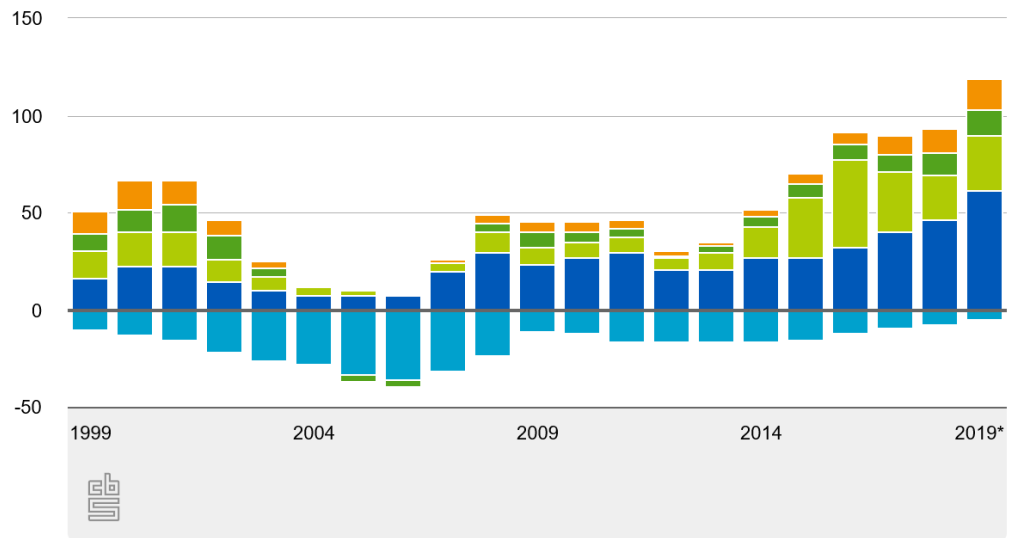
De werkgroep (in wisselende samenstelling) heeft werkbezoeken afgelegd:

- Werkbezoek Asielzoekerscentrum Rijswijk;
- Werkbezoek Aanmeldcentrum Ter Apel. Inclusief gesprekken met:
 - IND, AVIM, kMar, COA, DTenV;
- Werkbezoek Libanon/Beirut (tweedaags). Inclusief gesprekken met:
 - De Nederlandse ambassade in Beirut, UNHCR Beirut, IOM, UNICEF, ILO, World Bank; Mercy Corps, ABAAD, Rene Moawad Foundation, Save the Children, Durable Solution Platform; DG Onderwijs (Ministerie van Onderwijs en Hoger Onderwijs, Libanon)

Bijlage 8 - CBS Meerjarige demografische trends

Migratiesaldo naar geboorteland

x 1 000

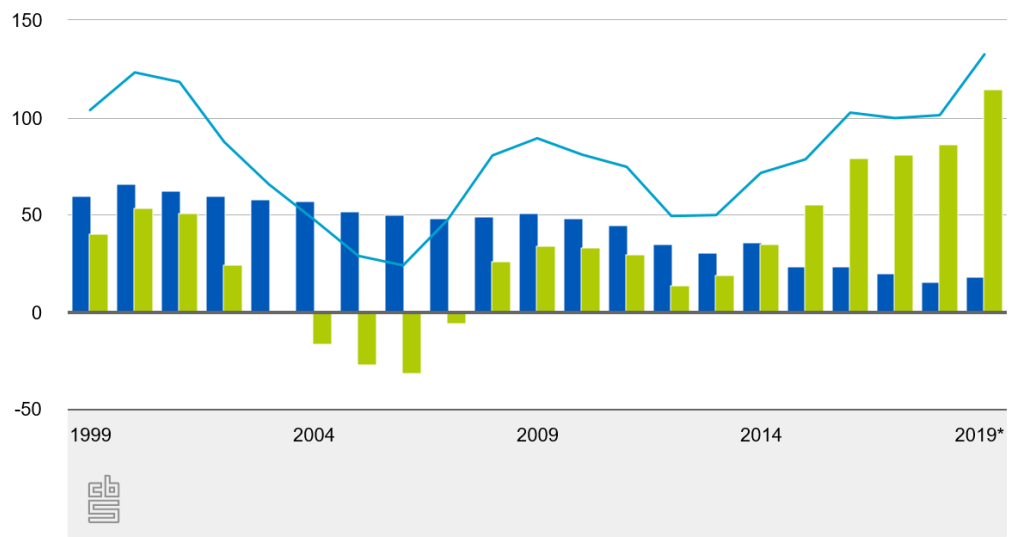


■ Nederland
 ■ Europa
 ■ Azië
 ■ Afrika
 ■ Amerika

*raming

Ontwikkeling van de Nederlandse bevolking

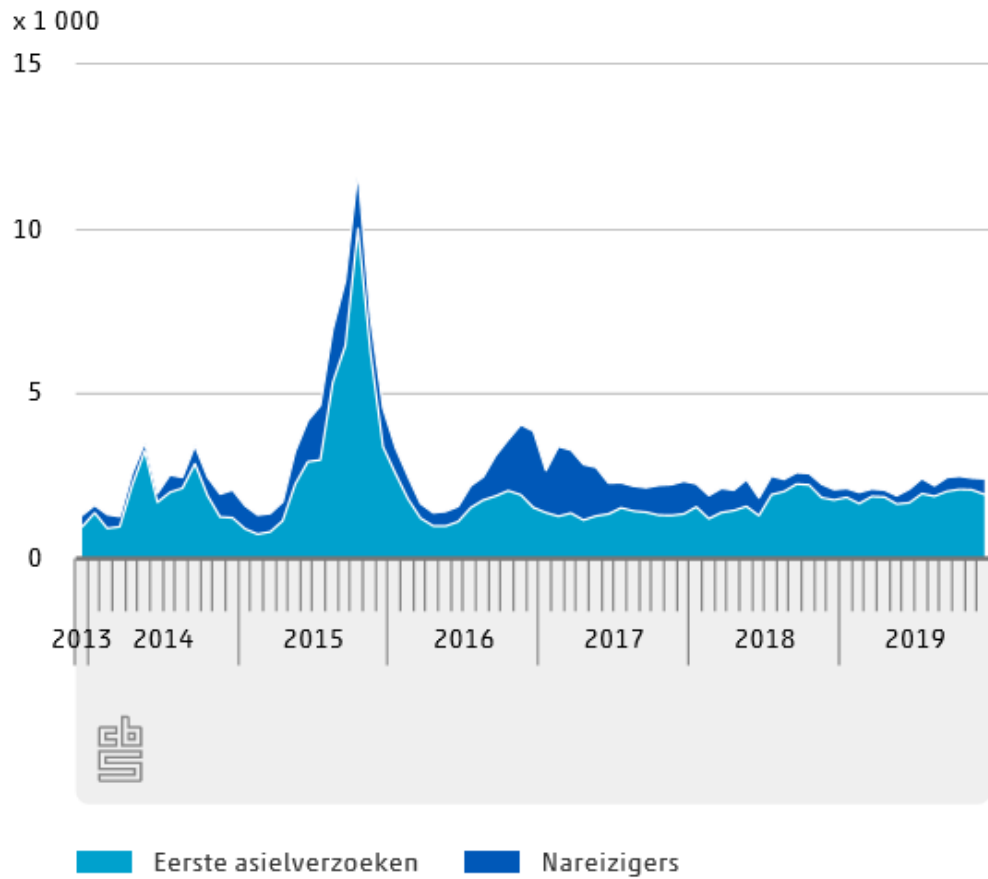
x 1 000



— Totale bevolkingsgroei
 ■ Natuurlijke aanwas
 ■ Migratiesaldo

*raming

Asielzoekers en nareizigers



Bron: CBS, IND

Bijlage 9 - Cijferbijlage

1 COA Opvang

1.1 Verbljfsduur opvang asielzoekers vanaf 2012

Tabel 1.1: Aantallen en percentages personen in de centrale opvang (inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties) naar verblijfsduur

	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	> 5 jaar	Aantallen
2012	52%	20%	13%	7%	4%	4%	14.540
2013	61%	15%	9%	7%	4%	4%	15.390
2014	79%	8%	4%	3%	3%	3%	24.850
2015	87%	7%	2%	1%	1%	2%	46.960
2016	53%	37%	4%	1%	1%	3%	26.930
2017	67%	13%	13%	2%	1%	4%	20.960
2018	76%	10%	4%	5%	1%	4%	21.800

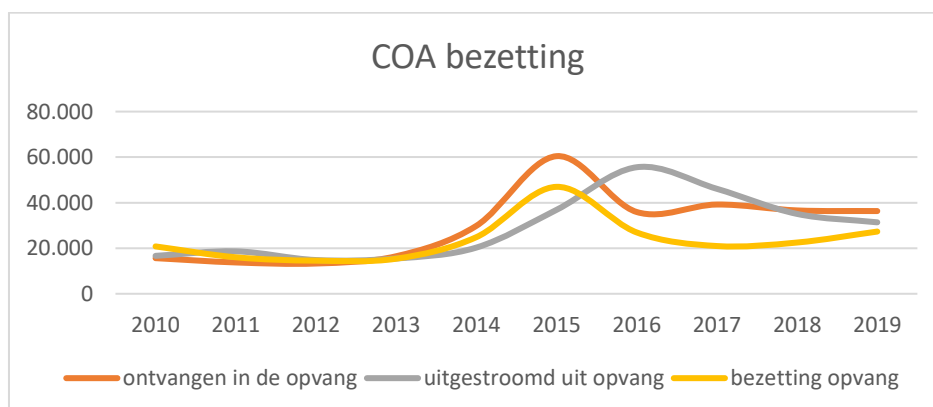
Bron: COA; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

1.2 Instroom, bezetting, uitstroom en vergunninghouders in de opvang en bezetting opvang

Tabel 1.2: Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang, inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties

	ontvangen in de opvang	uitgestroomd uit opvang	bezetting opvang	waarvan vergunninghouders
2010	15.640	16.650	20.800	5.320
2011	13.760	18.640	16.030	2.880
2012	13.290	14.810	14.540	2.640
2013	16.470	15.490	15.390	5.200
2014	29.820	20.280	24.850	11.090
2015	60.430	36.860	46.960	14.030
2016	35.910	55.570	26.930	10.830
2017	39.190	46.090	20.960	8.780
2018	36.600	35.070	22.500	4.600
2019	36.320	31.380	27.320	5.240

Bron: COA; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen



2 Huisvesting

In onderstaande tabel staan de gemiddelde doorlooptijden vanaf 2014 tot en met 2019 van datum doorgifte besluit tot datum uitstroom van vergunninghouders naar gemeente.

Tabel 2.1: Gemiddelde doorlooptijd doorgifte besluit tot datum uitstroom vanaf 2014.

	Duur in maanden
2014	4,8
2015	4,5
2016	4,8
2017	4,3
2018	5,7
2019	4,5

Bron: COA

3 Asielinstroom in Nederland

3.1 Asielaanvragen naar eerste asielaanvraag, herhaalde asielaanvraag, nareis en hervestiging en herplaatsing (vanaf 2010)

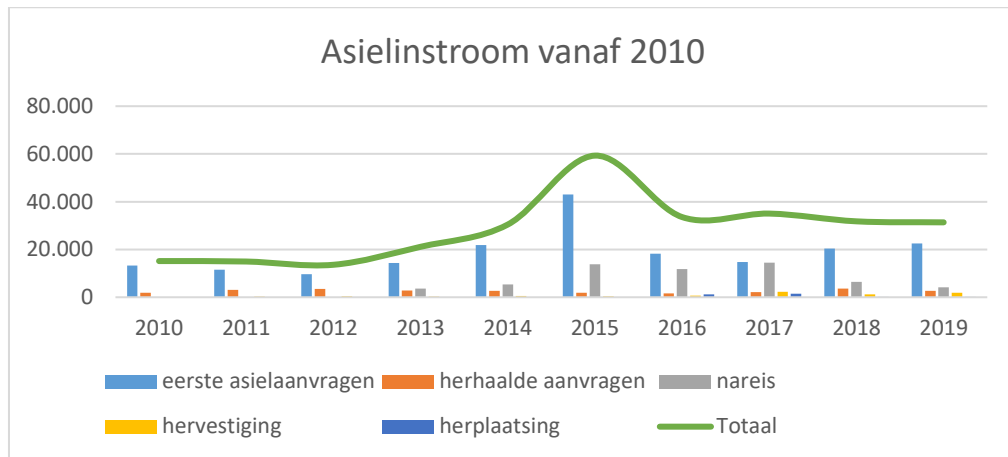
Tabel 3.1: Asielinstroom totaal en uitgesplitst naar type aanvraag.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
eerste asielaanvragen	13.330	11.590	9.710	14.400	21.810	43.090	18.170	14.720	20.350	22.530
herhaalde aanvragen	1.820	3.040	3.460	2.790	2.720	1.940	1.660	2.120	3.560	2.720
Nareis*				3.630	5.360	13.850	11.810	14.490	6.460	4.180
hervestiging		330	430	310	550	430	730	2.270	1.250	1.920
herplaatsing							1.200	1.430	160	10
Totaal	15.150	14.960	13.600	21.130	30.440	59.310	33.570	35.030	31.780	31.360

Bron: IND; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

NB.

- Nareizigers, herplaatste asielzoekers en hervestigde vluchtelingen tellen mee als asielinstroom op het moment van aankomst in Nederland.
- Voor 2013 kon nareis niet in het datawarehouse worden onderscheiden van de eerste aanvragen, omdat ze juridisch hetzelfde waren.



3.2 Afhandeling eerste asielaanvragen naar spoor

Cijfers sporenbeleid zijn er vanaf 2016.

Tabel 3.2: Uitstroom eerste asielaanvragen naar spoor

	2016	2017	2018	2019
Spoor 1	7.415	6.073	6.331	7.676
Spoor 2	2.545	1.617	2.152	2.443
Spoor 4 AA	19.068	4.885	3.591	4.452
Spoor 4 VA	5.747	6.239	2.617	3.278

Bron: KMI+

3.3 Doorlooptijd uitgesplitst naar sporen

Tabel 3.3: Gemiddelde doorlooptijd bij uitstroom van eerste asielaanvragen per spoor in weken

	2016	2017	2018	2019
Spoor 1	16	12	14	14
Spoor 2	3	4	3	4
Spoor 4 AA	25	20	16	29
Spoor 4 VA	40	60	46	48

Bron: KMI+

3.4 Asielaanvragen aan de Nederlandse buitengrens (grensprocedure)

Tabel 3.4 Aantallen in- en uitstroom, uitgesplitst naar soort afhandeling

	Instroom		Afhandeling		
	Toegangsgeweigerden		Direct terug	Asielaanvraag	% van eerste aanvragen
2012	3.030		2.470	630	6%
2013	3.040		2.070	780	5%
2014	3.660		2.190	1.060	5%
2015	2.950		2.210	620	1%
2016	3.220		2.890	490	3%
2017	3.230		2.450	820	6%
2018	3.400		2.500	860	4%

Bron: KMar/ZHP; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

3.5 Asielaanvragen in de EU (Eurostat)

In de tabel staan de eerste asielaanvragen ingediend EU vanaf 2014. De percentages geven weer wat het aandeel van het betreffende land is op het totaal aantal asielaanvragen. Onderstaande gegevens zijn op basis van maandbestanden samengesteld.

Tabel 3.5 Totaal aantal door derdelanders ingediende asielaanvragen in de EU+ 2014-2019

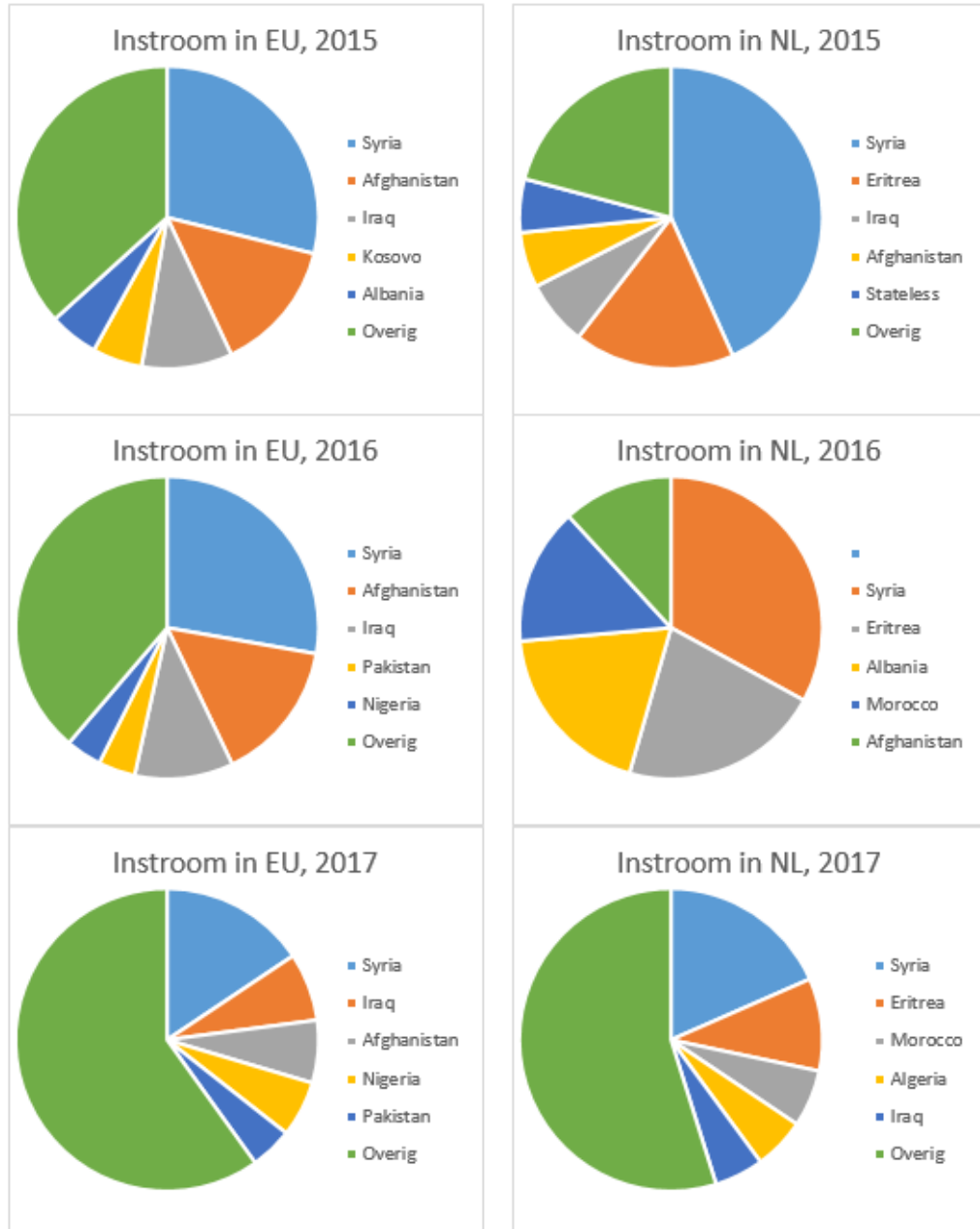
	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Germany	172.935	441.800	722.270	198.255	161.885	142.440	31%	35%	60%	30%	28%	26%
France	58.850	70.565	76.785	91.975	111.420	109.245	10%	6%	6%	14%	19%	20%
Italy	63.660	82.790	121.190	126.550	53.440	32.395	11%	7%	10%	19%	9%	6%
Sweden	74.985	156.120	22.330	22.185	18.080	23.025	13%	12%	2%	3%	3%	4%
Greece	7.585	11.360	49.880	56.940	64.980	74.935	1%	1%	4%	9%	11%	14%
Hungary	41.210	174.425	28.220	3.100	630	430	7%	14%	2%	0%	0%	0%
Spain	5.460	14.595	15.570	33.030	52.730	115.180	1%	1%	1%	5%	9%	21%
United Kingdom	32.125	39.715	39.235	33.515	38.400	40.495	6%	3%	3%	5%	7%	8%
Austria	25.680	85.500	39.880	22.460	11.580	9.725	5%	7%	3%	3%	2%	2%
Netherlands	21.775	43.035	19.290	16.090	20.470	20.640	4%	3%	2%	2%	3%	4%
Switzerland	21.935	38.060	25.820	16.610	13.465	11.585	4%	3%	2%	3%	2%	2%
Belgium	14.050	38.995	14.250	14.035	18.125	23.100	2%	3%	1%	2%	3%	4%
Bulgaria	10.805	20.165	19.000	3.470	2.465	2.075	2%	2%	2%	1%	0%	0%
Norway	10.905	30.460	3.245	3.345	2.530	2.160	2%	2%	0%	1%	0%	0%
Finland	3.485	32.150	5.275	4.325	2.940	2.220	1%	3%	0%	1%	1%	0%
Denmark	14.535	20.825	6.050	3.125	3.465	2.080	3%	2%	1%	0%	1%	0%
Poland	5.605	10.255	9.790	3.000	2.405	2.460	1%	1%	1%	0%	0%	0%
Cyprus	1.475	2.105	2.850	4.480	7.605	10.765	0%	0%	0%	1%	1%	2%
Ireland	1.450	3.270	2.235	2.915	3.655	4.450	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Romania	1.500	1.220	1.855	4.695	1.950	1.875	0%	0%	0%	1%	0%	0%
Malta	1.280	1.700	1.725	1.620	2.030	3.725	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Luxembourg	1.030	2.365	2.060	2.325	2.220	2.020	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Slovenia	360	255	1.265	1.440	2.795	3.620	0%	0%	0%	0%	0%	1%
Czechia	910	1.230	1.205	1.130	1.355	1.470	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Portugal	440	875	710	1.010	1.235	1.540	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Croatia	380	140	2.140	880	690	1.075	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Iceland	0	355	1.105	1.065	740	805	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Lithuania	385	270	415	520	390	520	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Latvia	370	330	350	350	175	165	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Slovakia	225	275	100	155	155	200	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Estonia	145	230	150	190	90	90	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Liechtenstein	0	0	80	150	145	45	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	595.525	1.325.460	1.236.295	674.930	606.360	648.500						

Bron: Eurostat

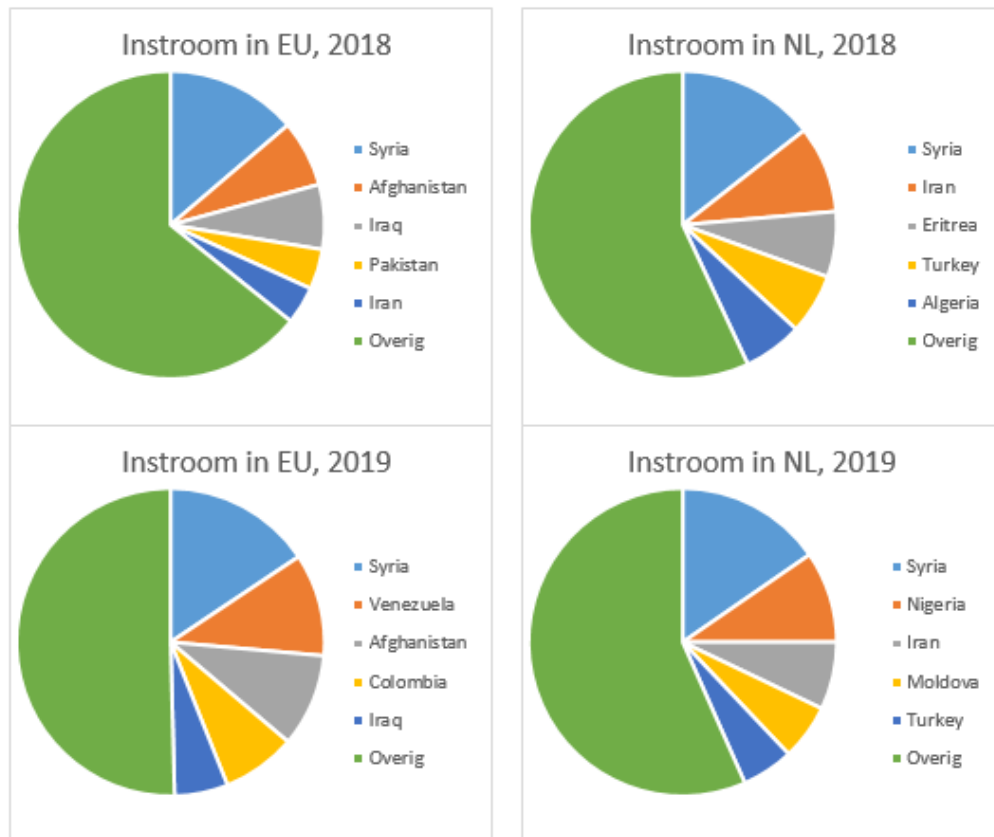
* Een aantal landen had verslagjaar 2019 nog niet compleet aangeleverd, waardoor er geen goed vergelijk mogelijk is in dat jaar.

3.6 Top 5 nationaliteiten asielinstroom naar NL en EU vanaf 2015

Grafiek 3.6: Top 5 nationaliteiten van de asielinstroom EU vs Nederland, 2015-2019¹¹⁸



¹¹⁸ Van een aantal EU landen was de data over 2019 nog niet volledig aan Eurostat aangeleverd (waaronder Nederland), op basis van de beschikbare informatie zijn de diagrammen gemaakt over 2019.



3.7 Aantallen beroepen en hoger beroepen naar spoor

In de RVK wordt vanaf 2019 over de aantallen- en doorlooptijden beroep per spoor gerapporteerd. Er is nog geen toestemming en/of overeenstemming met de rechtspraak om dit verder te ontsluiten over voorgaande jaren. De rechtspraak houdt zelf niet bij in welk spoor de zaken worden behandeld. Dit wordt berekend met behulp van gegevens van onder andere de IND.

3.8 Doorlooptijden beroep per spoor

Tabel 3.8 Gemiddelde doorlooptijd in beroepszaken in weken per spoor 1e helft 2019

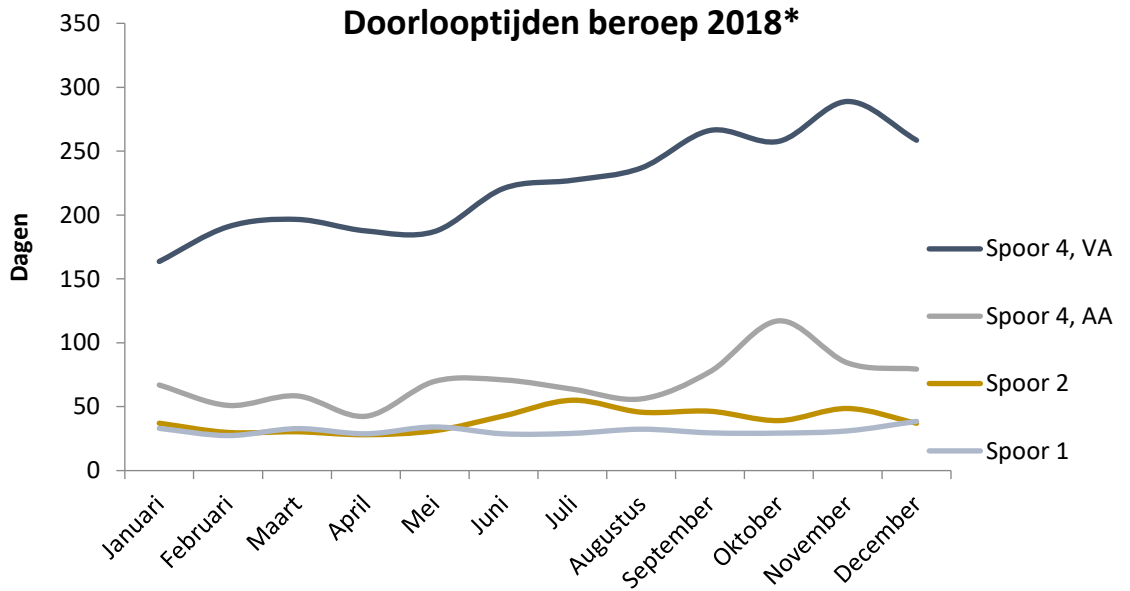
Spoor 1	6
Spoor 2	6
Spoor 4 AA	9
Spoor 4 VA	27 ¹¹⁹

Bron: KMI+

De onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Commissie van Zwol) heeft op 4 juni 2019 een [rapport](#) gepubliceerd waarvan in de bijlage wordt ingegaan op de doorlooptijden beroep en hoger beroep in 2018. In de grafiek boven staan de gemiddelde doorlooptijden beroep per maand.

¹¹⁹ In de berekening van deze doorlooptijden zijn de Vovo's en "Beroep niet tijdig beslist" niet meegenomen.

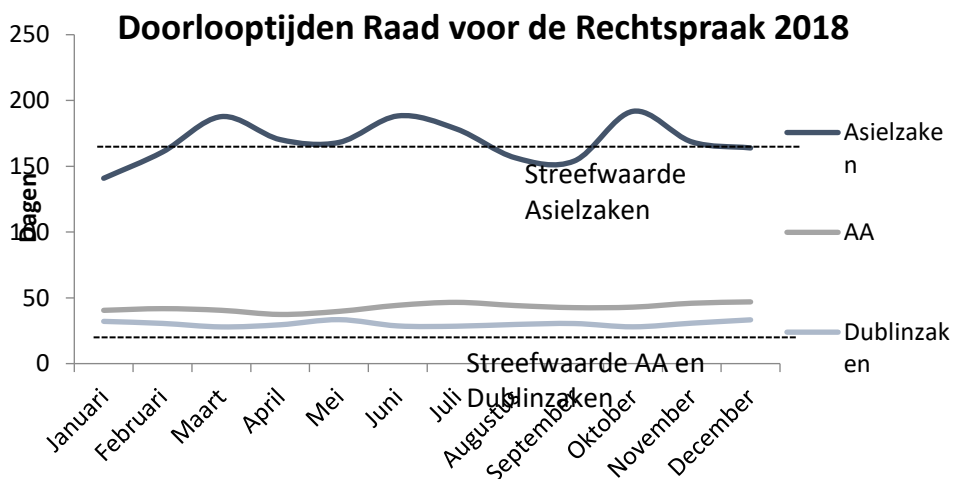
Grafiek 3.8: gemiddelde doorlooptijden beroep per maand



Bron: KMI+

Bij spoor 4 VA is een duidelijke toename zichtbaar. In januari 2018 bedroeg de doorlooptijd 164 dagen, in december was dat 259 dagen. Spoor 4 AA laat in oktober een piek zien van 117 dagen en bedraagt in januari 67 dagen en in december 79 dagen. De doorlooptijden bij Spoor 1 en 2 zijn redelijk stabiel en schommelen rond 31 en 39 dagen gemiddeld.

Grafiek 3.9: gemiddelde doorlooptijden geregistreerd door de Raad voor de Rechtspraak



Bron: KMI+

In de grafiek staan de gemiddelde doorlooptijden in dagen zoals de Raad voor de Rechtspraak deze registreert. Afhankelijk van de vraagstelling zijn er verschillende manieren waarop naar doorlooptijden gekeken kan worden. De RvdR houdt de

volgende categorieën aan: Dublinzaken, AA en Asielzaken. Deze zijn vergelijkbaar met respectievelijk Spoor 1, Spoor 2 en Spoor 4 AA gecombineerd en Spoor 4 VA.

De gemiddelde doorlooptijden zijn redelijk stabiel. Voor spoor 4 VA schommelt de doorlooptijd rond 170 dagen. De streefwaarde is 161 dagen (23 weken). De gemiddelde doorlooptijd voor Asielzaken neemt licht toe en schommelt rond 43 dagen in 2018. De streefwaarde voor Dublinzaken en AA is 28 dagen (4 weken).

4. Terugkeer

4.1 Ketenbreed vertrek

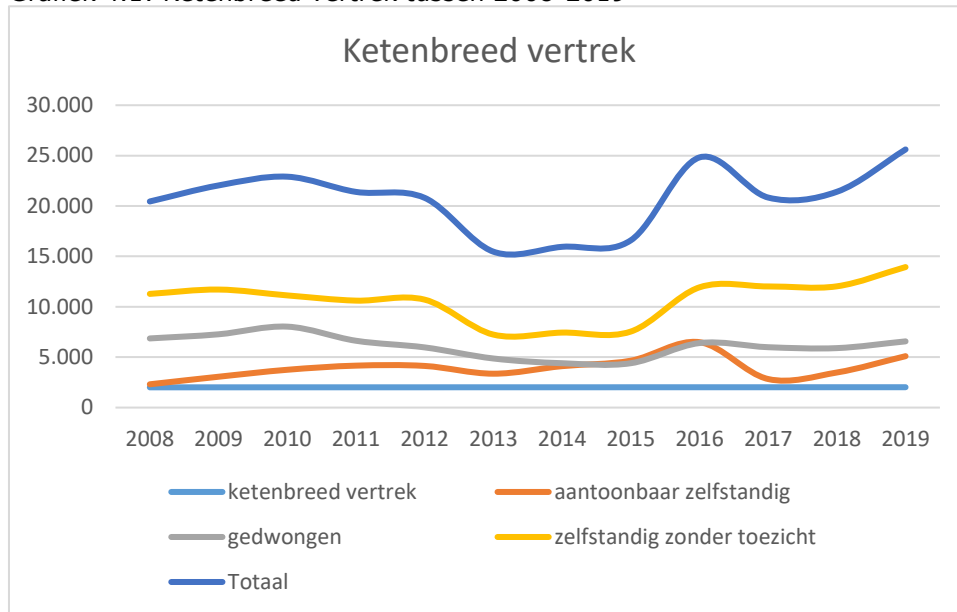
Het ketenbrede vertrek betreft het totaal aantal geregistreerde vreemdelingen dat is vertrokken. Deze uitstroom bestaat onder meer uit de afgehandelde vertrekzaken door de DT&V, vreemdelingen die met hulp van IOM vertrekken en vreemdelingen die na een weigering aan de grens of nadat ze zijn aangetroffen in het kader van vreemdelingtoezicht Nederland direct verlaten. Het is niet mogelijk om binnen ketenbreed vertrek aan te geven wat het vertrek via IOM was. In de tabel staat aantoonbaar zelfstandig vertrek, gedwongen vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht.

Tabel 4.1: ketenbreed vertrek tussen 2008-2019

	aantoonbaar zelfstandig	gedwongen	zelfstandig zonder toezicht	Totaal
2008	2.310	6.860	11.280	20.450
2009	3.060	7.270	11.710	22.040
2010	3.750	8.030	11.130	22.910
2011	4.160	6.630	10.610	21.400
2012	4.130	5.970	10.710	20.810
2013	3.360	4.870	7.240	15.470
2014	4.110	4.400	7.440	15.950
2015	4.650	4.400	7.540	16.590
2016	6.490	6.400	11.930	24.820
2017	2.830	5.990	12.020	20.840
2018	3.480	5.900	12.030	21.410
2019	5.100	6.570	13.940	25.610

Bron: KMI+; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

Grafiek 4.1: Ketenbreed vertrek tussen 2008-2019



Bron: KMI+; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

4.2 Ketenbreed vertrek naar nationaliteit

Tabel 4.2: Ketenbreed vertrek naar nationaliteit (gesorteerd op totaal vanaf 2008)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Iraakse	1.146	2.007	2.071	2.349	1.626	908	785	718	1.472	1.360	1.056	946
Marokkaanse	880	930	900	586	800	569	478	493	1.215	1.989	1.647	1.969
Chinese	2.116	1.277	1.062	1.123	1.030	496	629	696	575	385	301	509
Albanese	158	159	119	161	261	273	355	707	3.140	1.492	1.650	1.097
Turkse	1.427	1.408	1.200	802	676	519	533	474	499	376	412	471
Somalische	640	1.394	1.582	929	838	684	528	319	272	227	194	232
Afghaanse	246	399	485	815	1.128	786	489	408	874	886	700	519
Algerijnse	404	356	365	255	226	250	203	209	672	1.460	1.498	1.799
Nigeriaanse	693	681	679	606	424	398	423	434	478	365	360	1.400
Iraanse	339	376	419	538	622	443	454	372	906	675	681	720
Overig	12.179	13.204	14.155	13.375	13.240	10.505	11.126	11.775	14.789	11.632	12.976	15.940
Totaal	20.228	22.191	23.037	21.539	20.871	15.831	16.003	16.605	24.892	20.847	21.475	25.602

Bron: KMI+

5. Terug- en overname overeenkomsten (T&O) en laissez-passers (LP)

5.1 LP en T&O¹²⁰:

Laissez-passer (LP): Document waarmee een vreemdeling van zijn autoriteiten toestemming krijgt om zijn eigen land binnen te treden. Het dient als een tijdelijke vervanging van een paspoort en is alleen bestemd voor het binnenreizen van zijn eigen land. Als een vreemdeling geen paspoort heeft, dan kan hij een laissez passer aanvragen bij zijn ambassade in Nederland.

Terugname & Overname overeenkomsten: Soort aanduiding van internationale overeenkomsten tussen landen die tot doel hebben de terugname van wederzijdse eigen onderdanen en de overname van onderdanen uit derde landen en staatlozen te vergemakkelijken en daarvoor onder andere procedures en termijnen vaststellen. De T&O's die Nederland heeft zijn de volgende:

¹²⁰ *Bron: gegevenswoordenboeken voor de Vreemdelingenketen (GVK)

Overzicht Terug- en Overname overeenkomsten Nederland

	EU	Benelux-verband
In werking getreden overeenkomsten	Armenië Albanië Azerbeidzjan Bosnië en Herzegovina Georgië Hong Kong Kaapverdië Kosovo Macao Macedonië Moldavië Montenegro Oekraïne Pakistan Rusland Servië Sri Lanka Turkije	Armenië Bosnië en Herzegovina Bulgarije Duitsland Estland Frankrijk Hongarije Kazachstan Kosovo Kroatië Letland Litouwen Macedonië Oostenrijk Roemenië Servië Slovenië Slowakije Zwitserland

Onderstaande cijfers zijn gesplitst naar de bekend stelling en de verschillende antwoorden die de DT&V registreert. In het proces ter verkrijging van terugname akkoorden (LP of T&O) registreert de DT&V 'positieve' antwoorden en 'negatieve' antwoorden op verzoeken om vaststelling van de nationaliteit. De kwalificaties positief/negatief hebben geen betrekking op de houding van de autoriteiten van het herkomstland (positief of negatief) maar op het wel of niet hebben kunnen vaststellen van de nationaliteit.

- Bekend stelling:

Bij landen waarmee geen formele Terugname & overname overeenkomst bestaat, verzoekt de DT&V het land van herkomst om de nationaliteit van de vreemdeling vast te stellen. Als het gaat om een land waarmee een Terugname & overname overeenkomst is gesloten wordt formeel verzocht om terug-en overname van de vreemdeling.

- Positief antwoord:

De autoriteiten hebben de nationaliteit bevestigd. In de regel betekent dit dat het land van herkomst zich bereidt verklaart een Laissez-passer te verstrekken zodra de vluchtdatum bekend is.

- Negatief antwoord:

Het land van herkomst stelt vast dat de vreemdeling niet de nationaliteit heeft van het land of dat op basis van de verstrekte informatie de nationaliteit niet kan worden vastgesteld. Er wordt dan geen reisdocument verstrekt. Hierbij kan het land van herkomst niet vanzelfsprekend een gebrek aan medewerking worden verweten. Een negatief antwoord gebaseerd op het ontbreken van onvoldoende informatie – wat veelal zijn oorsprong kent in het gebrek aan medewerking bij de vreemdeling zelf - kan de DT&V aanknopingspunten bieden om te proberen meer informatie van de vreemdeling te krijgen, verder dossieronderzoek te doen en (op basis van de uitkomst van het aanvullende onderzoek) om een ander land te vragen de nationaliteit vast te stellen. Soms is een negatief antwoord nodig om te kunnen vaststellen dat de vreemdeling niet de opgegeven nationaliteit bezit. Er is een aantal

landen dat weliswaar de nationaliteit vaststelt, maar dat niet verbindt aan afgifte van een Laissez-passer.

- Aanvraag ingetrokken:

De DT&V kan een ingediend verzoek tot het vaststellen van de identiteit/nationaliteit intrekken. Meest voorkomende redenen hiervoor zijn zelfstandig vertrek zonder toezicht van de vreemdeling, het alsnog verkrijgen van een verblijfsvergunning, een strafrechtelijke veroordeling van de vreemdeling of vertrek met eigen documenten of met IOM of bij het uitblijven van een antwoord van het land van herkomst (minimaal 6 maanden).

Tabel 5.1: Totaal (LP+T&O)

	2014	2015	2016	2017	2018
Bekend gesteld	3.140	2.670	4.390	5.530	3.270
Positief antwoord	1.270	980	2.090	1.890	1.760
Negatief antwoord	570	410	390	510	340
Aanvraag ingetrokken	1.470	1.340	1.390	1.840	1.970

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

Tabel 5.2: LP

	2014	2015	2016	2017	2018
Bekend gesteld	2.750	2.090	2.930	4.100	1.970
Positief antwoord	1.000	600	820	770	620
Negatief antwoord	480	300	240	300	240
Aanvraag ingetrokken	1.410	1.310	1.350	1.770	1.870

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

Tabel 5.3: T&O

	2014	2015	2016	2017	2018
Bekend gesteld	390	580	1.460	1.430	1.300
Positief antwoord	270	380	1.270	1.130	1.140
Negatief antwoord	80	110	150	210	100
Aanvraag ingetrokken	60	30	50	70	100

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

Tabel 5.4: Aanvraag ingetrokken - T&O

	2014	2015	2016	2017	2018
Albanië	<10	<10	20	<10	10
Armenië				<10	<10
Azerbeidzjan		<10			
Belarus					<10
Bosnië-Herzegovina	<10	<10	<10	<10	
Georgië	<10	<10	<10	<10	<10
Kaapverdië				<10	
Kosovo	<10	<10	<10	<10	<10
Kroatië				<10	
Macedonië	<10	<10	<10	<10	<10
Oekraïne	<10	<10	<10	<10	
Pakistan	10	<10	<10	20	10
Republiek Noord-Macedonië					
Russische Federatie	20	<10	<10	<10	<10

Servië			10		
Sri Lanka					
Turkije		<10	<10	30	60
Eindtotaal	60	30	50	70	100

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

Tabel 5.5: Negatief antwoord autoriteit - T&O

	2014	2015	2016	2017	2018
Albanië			<10	<10	<10
Armenië			30	70	30
Azerbeidzjaan		40	20	30	<10
Bosnië-Herzegovina		<10	10	<10	<10
Frankrijk				<10	
Georgië	10	<10	<10	<10	
Groot Brittannië				<10	
Kaapverdië					
Kazachstan					<10
Kosovo	<10	<10	<10	<10	<10
Kroatië	<10	<10			<10
Macedonië	<10		<10	<10	<10
Moldavië					
Montenegro				10	
Oekraïne	20	10	20	10	<10
Pakistan		<10	<10	<10	<10
Polen		<10			
Portugal				<10	
Republiek Noord-Macedonië					
Roemenië		<10	<10	<10	
Russische Federatie	30	40	30	20	30
Servië	10	<10	10	30	<10
Turkije			<10	10	10
Eindtotaal	80	110	150	210	100

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

Tabel 5.6: Aanvraag ingetrokken - LP

	2014	2015	2016	2017	2018
Afghanistan	130	100	150	360	350
Albanië	<10				
Algerije	40	40	50	80	80
Angola	20	10	10	10	<10
Armenië	60	60	50	<10	
Azerbeidzjaan	10	<10			
Bangladesh	10	<10	<10	10	<10
Belarus	<10	<10	<10		
Benin	<10	<10			
Bhutan	<10				
Bolivia		<10			
Bondsrepubliek Duitsland					
Brazilië	<10	<10	<10	<10	<10

Bulgarije					
Burkina Faso	<10	<10	<10	<10	<10
Burundi	<10	<10	<10	<10	10
Centraal-Afrikaanse Republiek					<10
Chili	<10	<10	<10	<10	<10
China	40	50	40	50	<10
Colombia	<10	<10	<10	<10	<10
Comoren					
Congo Brazzaville					
Costa Rica	<10				
Cuba	<10	<10	<10	<10	<10
Democratische Republiek Congo	20	30	20	20	20
Djibouti	<10	<10	<10	<10	<10
Dominicaanse Republiek	<10			<10	
Ecuador	<10	<10		<10	<10
Egypte	60	60	40	30	30
Equatoriaal Guinee		<10			
Ethiopië	10	<10	<10	20	20
Filipijnen	<10	<10	<10	<10	<10
Frankrijk				<10	
Gabon				<10	
Gambia	10	20	<10	10	20
Ghana	10	20	20	20	30
Guatemala	<10				
Guinee	80	60	50	80	50
Guinee Bissau	<10	<10		<10	<10
Guyana				<10	
Haïti					
India	30	20	20	10	10
Indonesië	10	<10	<10	<10	<10
Irak	70	20	60	310	270
Iran	80	70	50	180	280
Israël				<10	
Ivoorkust	30	10	10	<10	20
Jamaica	<10	<10	<10	<10	
Japan					<10
Jemen Republiek	20	<10	<10	<10	
Jordanië	<10	<10		<10	<10
Kaapverdië	<10				
Kameroen	<10	<10	10	10	<10
Kazachstan	<10	10	<10	<10	
Kenia	<10	<10	<10	<10	<10
Kirgizië	<10	<10			
Koeweit	<10	<10	<10	<10	<10
Letland					<10
Libanon	<10	<10	<10	<10	<10
Liberia	<10	<10	<10	<10	<10
Libië	50	30	30	40	30

Litouwen					<10
Malawi			<10	<10	
Mali	10	10	<10	<10	<10
Marokko Amsterdam	50	70	100	40	60
Marokko Den Bosch	40	40	40	40	50
Marokko Rotterdam	70	80	60	60	70
Marokko Utrecht	20	30	30	20	30
Mauritanië	<10	<10	<10	<10	<10
Mauritius					
Mexico	<10	<10			<10
Moldavië	<10	<10	<10		
Mongolië	20	40	190	50	120
Myanmar	<10	<10			<10
Namibië					
Nepal	30	30	<10	<10	<10
Nicaragua		<10			
Niger	<10	<10	<10	<10	<10
Nigeria	40	60	90	60	50
Noord Korea		<10			<10
Oeganda	10	10	20	10	20
Oekraïne	<10				
Oezbekistan	<10	<10	<10		<10
Pakistan	10	<10			
Palestijnse autoriteit	<10	10	<10	<10	20
Paraguay					
Peru		<10	<10	<10	
Polen				<10	<10
Rwanda	<10	<10	<10	<10	<10
Saoedi-Arabië		<10		<10	
Senegal	<10	<10	<10	<10	<10
Sierra Leone	30	30	10	30	10
Singapore				<10	
Sint Vincent en de Grenadinen		<10		<10	
Soedan	40	30	30	30	40
Sri Lanka	30	30	20	20	10
Suriname	60	30	20	30	40
Tadzjikistan	<10				<10
Tanzania	<10	<10	<10	<10	<10
Thailand					<10
Togo	10	10	<10	<10	<10
Tsjaad	<10	<10		<10	<10
Tunesië	<10	<10	<10	<10	<10
Turkije Rotterdam	30	40	<10		
Venezuela	<10	<10	<10	<10	<10
Verenigde Arabische Emiraten		<10			
Verenigde Staten van Amerika					
Vietnam	<10	<10	<10	<10	<10

Zimbabwe				<10	<10
Zuid Afrika	<10	<10	<10		
Zuid Korea	20	<10	<10	<10	<10
Zuid Soedan		<10		<10	<10
Eindtotaal	1.410	1.320	1.350	1.780	1.870

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

Tabel 5.9: Negatief antwoord autoriteit - LP

	2014	2015	2016	2017	2018
Afghanistan	<10	<10		<10	<10
Algerije	30	10	20	40	60
Angola	<10	<10	<10	<10	<10
Armenië	20	30	10		
Azerbeidzjaan	70	<10			
Bangladesh	10	<10	<10	<10	10
Belarus	<10	<10	<10	<10	
Benin	10	<10		<10	
Bhutan	<10				
Bondsrepubliek Duitsland					<10
Bulgarije					<10
Burkina Faso	<10	<10	<10	<10	
Burundi	<10	<10	10	<10	
Canada	<10				
China				10	<10
Congo Brazzaville					<10
Costa Rica	<10				
Cuba		<10	<10		
Democratische Republiek Congo	<10	20	<10	<10	<10
Djibouti		<10			
Ecuador	<10				
Egypte	<10	10	<10	30	20
Ethiopië	40	20	20	20	<10
Gabon			<10		
Gambia	<10	<10			
Ghana	20	20	20	<10	<10
Guatemala	<10				
Guinee	<10			<10	10
Guyana	<10	<10			
India	20	<10	20	<10	<10
Irak	<10	<10	<10	10	<10
Iran		<10		<10	
Israël	<10	<10	<10	<10	<10
Ivoorkust	50	20	<10	<10	<10
Jamaica	<10	<10		<10	
Jemen Republiek		<10			
Jordanië		<10	<10	<10	<10
Kaapverdië	<10				
Kameroen	<10		<10	<10	<10
Kenia	<10	<10	<10	<10	<10

Kirgizië		<10			
Koeweit	<10	<10	<10		<10
Kroatië					
Letland					<10
Libanon	10	<10	<10	20	<10
Liberia	10	<10	<10	<10	<10
Libië	<10	20	<10	30	<10
Maleisië		<10			
Mali	<10	<10		<10	
Marokko Amsterdam			<10	<10	<10
Marokko Den Bosch	<10	<10	<10		<10
Marokko Rotterdam	<10		<10		<10
Marokko Utrecht	<10				<10
Mauritanië	<10				
Mexico					
Mongolië	<10	<10	<10	<10	<10
Mozambique	<10				
Myanmar	<10	<10	<10	<10	<10
Namibië				<10	
Nepal		<10			
Niger	<10				
Nigeria	20	<10	<10	<10	<10
Oeganda	<10	<10	<10	<10	<10
Palestijnse autoriteit	<10	<10	10		<10
Qatar			<10		
Rwanda	<10	<10	<10	<10	<10
Saoedi-Arabië		<10			<10
Senegal	<10	<10			<10
Sierra Leone	10	<10	<10	<10	<10
Slowakije					<10
Soedan	<10	<10	<10	<10	<10
Somalië			<10		
Spanje					
Suriname	10	<10	<10		
Tadzjikistan		<10	<10		
Tanzania	<10	<10	<10	<10	<10
Togo	<10		<10	<10	
Trinidad en Tobago			<10		
Tsjaad	<10	<10		<10	
Tunesië	10	<10	<10	<10	<10
Turkije Rotterdam	<10				
Turkmenistan			<10		
Venezuela					<10
Verenigde Arabische Emiraten		<10	<10	<10	
Verenigde Staten van Amerika	<10	<10	<10		
Vietnam	<10	20	20	20	10
Zambia					<10
Zimbabwe	<10	<10			<10

Zuid Afrika	<10		<10	<10	
Zuid Korea	<10				
Zuid Soedan	<10	<10		<10	
Eindtotaal	480	300	240	300	240

Bron: DT&V; afgerond op tientallen

5.2 Bevindingen rond vertrek en juridische verwijderbaarheid (Commissie van Zwol).

Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (Commissie van Zwol) heeft op 4 juni 2019 een [rapport](#) gepubliceerd waarvan in de bijlage wordt ingegaan op de relatie tussen vertrek en de juridische verwijderbaarheid. Voor de Onderzoekscommissie is een cohortanalyse uitgevoerd waarbij de personen die op 1 januari 2015 op een gezinslocatie zaten als cohort gelden. Op een gezinslocatie zitten onrechtmatig verblijvende gezinnen met minderjarige kinderen. Wanneer iemand instroomt bij de DT&V is de juridische verwijderbaarheid op dat moment een feit. Deze kan echter veranderen, doordat de vreemdeling een herhaalde asielaanvraag indient, uitstel van vertrek aanvraagt, een andere procedure start etc. De DT&V blijft dan werken aan het vertrek. De persoon blijft als de juridische verwijderbaarheid vervalt in de caseload van de DT&V en stroomt niet uit. De persoon kan wel uitstromen als de herhaalde aanvraag of een andere aanvraag succesvol is geweest en de persoon alsnog een vergunning krijgt. Als een identiteitsvaststelling wordt afgegeven, wordt wederom gekeken naar de juridische verwijderbaarheid. Het gedwongen vertrek kan dan geen doorgang vinden, omdat de vreemdeling niet langer juridisch verwijderbaar is. Pas nadat de nieuwe procedure is afgerond en daarop negatief is beschikt, herleeft de juridische verwijderbaarheid. Dit proces kan meerdere keren herhaald worden door de vreemdeling. Er is geen gekoppelde data beschikbaar over het verband tussen het vervallen van juridische verwijderbaarheid en vertrek voor alle onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Hieronder wordt kort ingegaan op de analyse van de Commissie van Zwol die dus alleen ziet op gezinnen met minderjarige kinderen in de gezinslocaties.

Niet alleen de juridische verwijderbaarheid is bepalend voor het vertrek van een vreemdeling. Er moet een aantal condities vervuld zijn voordat de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) daadwerkelijk terugkeer kan realiseren. Dit zijn 1) de vreemdeling is juridisch verwijderbaar, 2) het land van herkomst werkt mee, 3) de identiteit van de vreemdeling staat vast, 4) de vreemdeling is beschikbaar, en 5) de vreemdeling werkt mee. De condities zijn als het ware 'stoplichten' die allemaal op groen moeten staan.

Een analyse die in opdracht van de commissie Van Zwol is uitgevoerd richt zich op de vraag wat het relatief belang is van proceduregedrag en verwijderbaarheid (gerelateerd aan conditie 1) en de nationaliteit van de vreemdeling (gerelateerd aan conditie 2 en 3).

De belangrijkste bevindingen zijn:

- De analyse toont aan dat vreemdelingen in de Gezinslocaties (GLO) gemiddeld een groot deel van de tijd procederen, bijna de helft van de vreemdelingen binnen het cohort zit 90% tot 100% van de tijd in procedure.
- Uit de analyse blijkt dat er slechts een zwak verband bestaat tussen juridische verwijderbaarheid en het daadwerkelijk verlaten van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Nationaliteit is daarentegen wél indicatief voor het verlaten van het COA. Bij het verkennen van de relatie tussen nationaliteit en het verlaten van het COA valt het op dat vreemdelingen van bepaalde nationaliteiten (o.a. Armeniërs, Afghanen) in

veel sterkere mate het COA verlaten dan andere nationaliteiten (o.a. Eritreeërs, Chinezen, Iraniërs).

- Vreemdelingen die onderdaan zijn van een staat die goed meewerkt aan gedwongen vertrek procederen meer dan vreemdelingen die onderdaan zijn van een staat die niet meewerkt aan gedwongen vertrek.

Hoewel vreemdelingen in een GLO een groot gedeelte van de tijd procederen is de daarvan afgeleide verwijderbaarheid secundair aan nationaliteit als indicatie voor de mate van vertrek uit het COA. Verwijderbaarheid is een noodzakelijke factor maar niet voldoende om te verklaren waarom vreemdelingen het COA verlaten. De analyse onderstrept het belang van de internationale dimensie van het terugkeerbeleid.

6 Toezicht op legaal verblijf

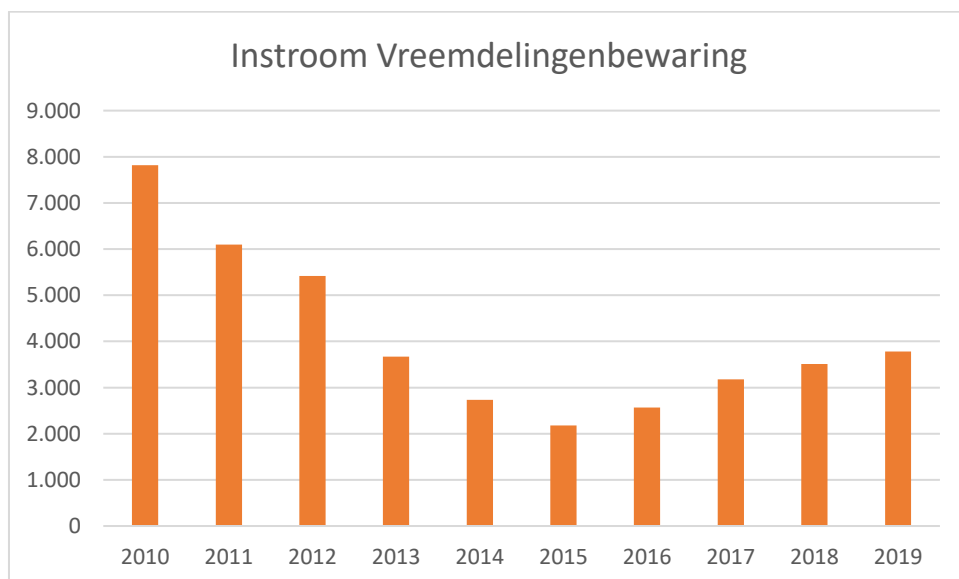
6.1 Aantal personen in vreemdelingenbewaring

Tabel 6.1: Instroom vreemdelingenbewaring

Jaar	Aantal
2010	7.820
2011	6.100
2012	5.420
2013	3.670
2014	2.730
2015	2.180
2016	2.570
2017	3.180
2018	3.510
2019	3.780

Bron: DJI/NP/KMar; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

Grafiek 6.2: Instroom vreemdelingenbewaring



Bron: DJI/NP/KMar; ontleent uit de voorgaande jaren Rapportage Vreemdelingenketen

6.3 Aantal controles – en het aantal van daaruit gestarte terugkeertrajecten.

Tabel 6.3: Resultaten politie in het kader van vreemdelingentoezicht die betrekking hebben op het starten van terugkeertrajecten

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Overdrachtsdossiers aan DT&V als gevolg van maatregelen van bewaring of vanwege strafrechtelijke detentie (VRIS)	2.710	2.140	1.830	1.810	2.410	2.740
Periodieke meldplichten met een overdrachtsdossier aan DT&V	150	420	360	440	350	280
Overdrachtsdossiers zonder meldplicht ¹²¹	50	200	80	50	30	20
Terugkeerbesluiten zonder overdrachtsdossiers aan DT&V ¹²²	240	630	670	790	730	880
Bevelen terugkeerstaat EU lidstaat ¹²³			560	520	590	640
Totaal	3.150	3.390	3.500	3.610	4.110	4.560

Bron: NP; ontleent uit de RVK van betreffende jaargangen

¹²¹ Hieronder vallen bijvoorbeeld gezinnen met schoolgaande kinderen en vaste verblijfplaats die de Politie goed in beeld heeft. Door de overdracht aan DT&V kunnen vertrekgesprekken worden gestart. Indien betrokkenen zich onttrekken aan terugkeergesprekken dan kan alsnog een meldplicht worden opgelegd.

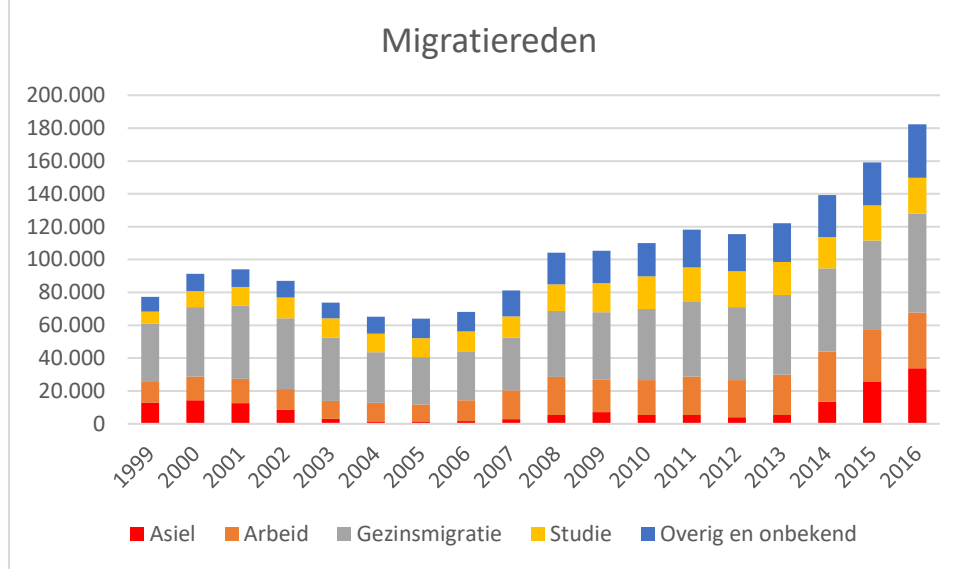
¹²² Dit betreft de doelgroep die reisdocumenten heeft en die vrijwillig terug kan keren. Deze categorie omvat zowel aantoonbaar vertrek (via de luchthaven) als niet-aantoonbaar vertrek (via de oostelijke en zuidelijke landsgrenzen), in de cijfers van de Politie is daarin geen onderscheid te zien.

¹²³ Dit betreffen vreemdelingen met een verblijfsrecht in een andere EU lidstaat maar die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben in Nederland.

7 Regulier

7.1 Totaal overzicht immigratie naar NL

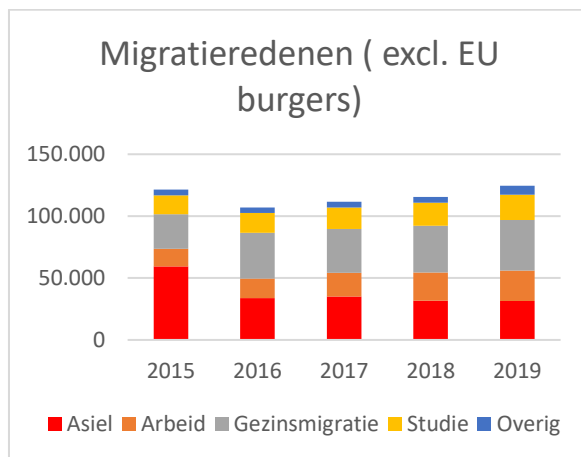
Tabel 7.1: Motieven voor migratie 1999-2016 op basis van gegevens van het CBS



Bron: [CBS](#)

Deze Statline tabel wordt in de loop van 2020 door het CBS geüpdatet. Hieronder staan soortgelijke gegevens uit de RVK over de periode 2015-2019. Door verschillen in definities en berekeningsmethoden kunnen deze gegevens niet direct vergeleken worden, of in één grafiek of tabel geplaatst worden. Een voorbeeld waarop de gegevens afwijken is dat voor het CBS een immigrant eerst in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) moet zijn ingeschreven. De precieze definities zijn bij het CBS en in de RVK terug te vinden. Het CBS heeft er overigens een behulpzaam [artikel](#) over geschreven.

Tabel 7.2: Motieven voor migratie 2015-2019 op basis van gegevens van de RVK
 Voor EU-burgers worden geen verblijfsvergunningen afgegeven en daarom vallen die buiten onderstaande tabel.



Bron: IND, ontleent uit de RVK van betreffende jaargangen

Bijlage 10 – Overzichtstabel maatregelen

Variant 1 – Integrale visie op migratie

1.1 Integrale visie op migratie	0	0	0	0	0	0
1.2 Staat van Migratie	0	0	0	0	0	0
1.3 Planbureau voor migratie	2	3,5	5	5	5	5

Variant 2: Beïnvloeding irreguliere migratie

en vluchtelingenbewegingen	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2A.1 Grenzen en GEAS	0	0	0	0	0	0
2A.2 Optimaliseren grenstoezicht	25	35	40	50	50	50

Variant 2B: beïnvloeding irreguliere migratie

2B.1.1 Diplomatieke dienst	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
2B.1.1 Operationele liaisons	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2B.1.1.1 Legale migratie	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
2B.1.2 Migratiefonds	25	25	25	25	25	25
2B.2.1 Bewustwording	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
2B.2.2 Versterken capaciteit derde landen	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
2B.2.3 Vrijwillige terugkeer uit transitlanden	2	2	2	2	2	2

Variant 2C: beïnvloeding

vluchtelingenbewegingen	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
2C.1.1 Optie 1: Opvang in de regio +20%	26	26	26	26	26	26
2C.1.1 Optie 2: +20% (gehele grondslag)	100	100	100	100	100	100
2C.1.2 Humanitaire hulp +20%	74	74	74	74	74	74
2C.1.3.1 Hervestiging quotum naar 1.000	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
2C.1.3.1 Hervestiging quotum naar 5.000	6	6	6	6	6	6
2C.1.3.2 Complementary pathways	4,5	7,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Verschuiving budget naar opvang in regio	0	0	0	0	0	0
2C.1.3.2 Complementary pathways	4,5	7,5	10,5	10,5	10,5	10,5
2C.3.1 Humanitaire hulp besparing -20%	0	-74	-74	-74	-74	-74
2C.3.2 Opvang in de regio besparing -20%	0	-26	-26	-26	-26	-26
2C.3.3 Hervestiging besparing	-0,2	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7

Variant 3: differentiatie in de instroom

	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
3.1.1 Medisch	0	-1,85	-3,2	-3	-2,7	-2,4
3.1.2 Onderwijsmogelijkheden	0	-2,3	-1,8	-1,5	-1,2	-1
3.1.3 Vervolgopleidingen	-	-	-	-	-	-
3.1.4 Nareis	0	-8	-16	-16	-16	-16
3.2.1 Arbeidsmarkt	0	0	0	0	0	0
3.2.2 Medisch	0	0,45	0,59	0,47	0,28	0,17
3.2.3 Rechtsbijstand	0	0	0	0	0	0

Variant 4: flexibele en doelmatige keten

voor een snelle doorstroom	2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
4.1 Flexpool asielketen	0	2,88	4,8	4,8	4,8	4,8
4.2a Boven begroting financieren	0	129	210	205	205	205
4.2b Asielreserve vullen	500	Afhankelijk van de instroom				

4.3a Reservecapaciteit COA						
a: 5000 extra plekken	0	8,5	19	19	19	19
b: lager bezettingspercentage	0	8	16	16	16	16
4.4 Rechtspraak	+	+	+	+	+	+
4.5 Verbetering van de ketenplanning	-	-	-	-	-	-
4.6 Samenvoegen aanmeld- en eerste gehoor	0	-4	-6	-6	-6	-6
4.7 Versterken doelmatigheid opvang	0	-2,5	-5	-5	-5	-5
4.8 Verkorten beroepstermijn	0	-1,8	-3,5	-3,5	-3,5	-3,5
4.9 ODA-toerekening en doelmatigheid						
Optie 1A: Risico naar JenV	0	0	0	0	0	0
Optie 1B: optie 1A + asielreserve (ODA of JenV)	0	0	0	0	0	0
Optie 1C: optie 1A + asielreserve (Generaal)	68	68	68	68	68	68
Optie 2: DGM naar BZ	+	+	0	0	0	0
4.10 Capaciteitsinzet sporenbeleid	0	0	0	0	0	0
4.11 Veiligelanders altijd in spoor 2	-2,7	-7,7	-7,4	-7,2	-7,2	-7,2
4.12a Doelmatigheidskorting IND	-14	-26	-38	-50	-50	-50
4.12b Doelmatigheidskorting COA	-19	-35	-50	-65	-65	-65
4.12c Besparingen DT&V	-3	-6	-17	-17	-17	-17
Variant 5: terugkeer						
2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	
5.1 Verruimen mogelijkheden						
ongewenstverklaring	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
5.2 Terugkeerspoor (beperkt)						
	0	0,48	0,8	0,8	0,8	0,8
5.2 Terugkeerspoor (ruim)						
	0	0,84	1,4	1,4	1,4	1,4
5.3 Beperken afwachten VoVo in NL						
	0	-2,4	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6
5.4.1 Vreemdelingenbewaring						
	0	-0,3	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
5.4.2 Schrappen 18-maanden						
	0	0	0	0	0	0
5.5 Illegaliteit strafbaar stellen						
	0	1	2	2	2	2
5.6 Niet meewerken aan vertrek						
	+	+	+	+	+	+
Variant 6: effectieve doorstroom naar gemeenten						
2021	2022	2023	2024	2025	Struc.	
6.1 Bonus bij sneller huisvesten						
	0	-25	-25	-25	-25	-25
6.2a Malus bij niet halen taakstelling						
	0	-25	-25	-25	-25	-25
6.2b Opvang statushouders beperken						
	0	-58	-58	-58	-58	-58
6.3.1 Gedeelde verantwoordelijkheid						
	0	0	0	0	0	0
6.3.2 Taakstelling provincies						
	0	0	0	0	0	0