

Aan de woordvoerders asielbeleid in de Tweede Kamer

cc Mevr. M. Faber, Minister van Asiel en Migratie

Datum
Betreft

6 september 2024
Commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid 12 september 2024

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Ten behoeve van het [commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid](#) van donderdag 12 september geeft VluchtelingenWerk Nederland u graag het volgende mee.

Het kabinet heeft in het Hoofdlijnenakkoord tal van maatregelen aangekondigd met als doel het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt te beperken. In onze [reactie](#) hierop richting de Tweede Kamer heeft VluchtelingenWerk aangegeven zich ernstig zorgen te maken over deze ambitie om 'het strengste asielbeleid' ooit uit te voeren. Wij vragen ons sterk af in hoeverre de voorgestelde maatregelen effectief en juridisch houdbaar zijn. Zie voor een uitgebreide analyse dit [overzicht van de aangekondigde maatregelen](#) op onze website.

Dat het tekort aan opvangplekken voortduurt is het resultaat van politieke keuzes. Er is geen sprake van een onverwacht groot en plotseling gestegen aantal asielzoekers in Nederland, ook niet in vergelijking met landen om ons heen. De huidige chaos is zelfgecreëerd als gevolg van o.a. de bezuinigingen bij de IND waardoor de wachttijden oplopen, en het afbouwen van vaste opvanglocaties van het COA. Er is een [gebrek aan politieke wil](#) om de asielopvang goed te organiseren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het [verbod](#) (per Kamermotie) op schriftelijke horen en het feit dat het kabinet de Spreidingswet wil intrekken – dé enige oplossing die in beeld is om wel resultaten te bereiken om uit de opvangcrisis te komen door een eerlijker en meer evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielopvang.

Ook de politieke oproep om vanwege de aantallen Syriërs die bescherming zoeken in Nederland (delen van) Syrië 'veilig' te verklaren zodat mensen kunnen worden teruggestuurd en zelfs verleende vergunningen kunnen worden ingetrokken [baart ons zorgen](#). Syrië is niet veilig voor terugkeer, bescherming is nog altijd noodzakelijk¹. Bovendien helpt dit op geen enkele manier om de huidige opvangcrisis op te lossen, en zorgt het vooral voor onrust onder de (kwetsbare) groep Syrische vluchtelingen en voor een verder afkalvend draagvlak onder de Nederlandse bevolking.

Ondertussen worden de echte problemen in de asielketen niet opgelost. Zo lopen de [wachttijden bij asiel- en nareiszaken](#) al jaren steeds verder op. Ondanks het, inmiddels beëindigde, IND-project Bespoediging Afdoeing Asiel (BAA) is de gemiddelde wachttijd voor de behandeling van een asielaanvraag momenteel nog steeds meer dan 20 maanden. We zien steeds vaker zaken in de Verlengde Asielprocedure (VA) die al langer dan 23

¹ Zie algemeen [ambtsbericht Syrië](#), augustus 2023

maanden op de plank liggen. Ongeveer 50.000 mensen wachten nog altijd op het begin van hun asielprocedure. Voor aanvragen in het kader van nareis gaat het om bijna 40.000 zaken en duurt het [21 maanden](#) voor je nareisaanvraag in behandeling wordt genomen. Aangezien de IND-Taskforce er bijna anderhalf jaar over heeft gedaan om 17.000 zaken te behandelen, is er nú een plan van aanpak nodig om deze wachttijden bij asiel en nareis weg te werken – zoals ook gevraagd door de Tweede Kamer per aangenomen [motie](#). Naast het tekort aan opvangplekken zorgen ook deze wachttijden ervoor dat het asiel- en opvangsysteem vastloopt: zolang niet op aanvragen wordt beslist, kan men niet starten met integratie en participatie in Nederland, of werken aan terugkeer of vertrek.

De problemen in het asiel- en opvangsysteem zijn niet nieuw. Er zijn vanuit adviesraden, onderzoeksinstellingen en expertorganisaties tal van oplossingen en beleidsaanpassingen aangedragen die voor aanzienlijke verlichting van de problemen zouden zorgen. Zo zou men er goed aan doen om de aanbevelingen uit de '[Fundamentele Heroriëntatie Asiel](#)' ter harte te nemen, met name wat betreft de gewenste stabiliteit in de uitvoering (invoeren Spreidingswet), het respecteren van internationale verdragen en wetgeving en het zorgen voor voldoende en goede structurele opvangplekken met aandacht voor participatie en integratie. Door hier geen gehoor aan te geven, maar vast te blijven houden aan ineffectieve en juridisch niet houdbare oplossingen, zet dit kabinet in op het [willens en wetens verder ontwrichten](#) van het asiel- en opvangsysteem.

Bewijslastverdeling en bewijsnood in de asielprocedure

VluchtelingenWerk maakt zich ernstig zorgen over het nieuwe beoordelingskader voor asielaanvragen dat sinds 1 juli dit jaar van kracht is. Dit betreft één van de meest ingrijpende aanscherpingen in de afgelopen tien jaar. Het is zowel een aanscherping van het groepsbeleid als de invoering van een strengere geloofwaardigheidsbeoordeling. Deze nieuwe werkwijze plaatst de IND in een keurslijf van strenge regels waarin niet een evenwichtig oordeel, maar het afwijzen van zoveel mogelijk asielverzoeken centraal staat. Mensen die op de vlucht zijn en recht hebben op bescherming kunnen hierdoor onterecht worden afgewezen. De verwachting is dat velen van hen een herhaalde aanvraag zullen indienen die alsnog wordt gehonoreerd, waardoor deze maatregel vooral een extra last is.

Geloofwaardigheidstoetsing

In het kader van de geloofwaardigheidstoetsing vraagt de IND om bewijsmateriaal om het verhaal te onderbouwen. Aan dit bewijsmaterieel worden hoge vormvereisten gesteld. Veel asielzoekers zijn echter, om tal van redenen, niet in het bezit van officiële authentieke documenten. Dat je als individu vervolgd wordt krijg je nu eenmaal niet op een briefje. Het nieuwe beleid houdt in dat als onderbouwing met documenten niet op alle punten mogelijk is, de IND een geloofwaardigheidstoets toepast waarbij moet worden voldaan aan vijf cumulatieve voorwaarden. Het gaat daarbij om voorwaarden als het tijdig overleggen van relevante documenten en informatie, en de samenhang en aannemelijkheid van verklaringen. Een enkele vaagheid of tegenstrijdigheid (welke al snel optreden bij het verklaren onder spanning) kan leiden tot afwijzing.

Van groepsbeleid naar individuele toetsing

Het toelatingsbeleid voor kwetsbare minderheidsgroepen en risicogroepen is gewijzigd naar het hanteren van risicoprofielen. Hierbij is de lichtere bewijslast voor kwetsbare groepen

(bijvoorbeeld christenen, LHBT's en vervolgd etnische minderheden) komen te vervallen. Asielzoekers moeten nu allemaal individueel aantonen waarom zij gevaar lopen, ook als zij deel uitmaken van een dergelijke groep. Met 'risicoprofielen' wordt getracht aan te sluiten bij de EUAA-profielen (European Union Agency for Asylum), maar deze hebben juist tot doel om vast te stellen dat bij bepaalde groepen een verhoogd risico op vervolging geldt. Daardoor is het nieuwe beleid juist niet (meer) in lijn met Europese kaders.

Gevolg van een misvatting

De aanleiding voor de aanscherpingen in het beoordelingskader ligt in een misvatting die inmiddels aantoonbaar achterhaald is, namelijk de aanname dat Nederland meer asielverzoeken inwilligt dan andere Europese landen vanwege een vermeend soepeler beleid. Meerdere recent verschenen onderzoeken weerleggen zowel de verklaring voor de verschillende inwilligingspercentages binnen Europa², de misvatting dat dit een significant effect zou hebben op het aantal asielverzoeken³ en het aandeel dat Nederland in vergelijking met andere EU-lidstaten heeft in het totaal aantal asielverzoeken in Europa⁴.

Menselijke maat en juridische onhoudbaarheid

In onze rapporten uit [2021](#) en [2023](#) onderbouwden we dat de menselijke maat in het asielbeleid ontbreekt door te strenge wetgeving gebaseerd op wantrouwen, en door een te rigide uitvoering van de procedures. Ook de grenzen van juridische kaders worden regelmatig opgezocht. Het [nieuwe beoordelingskader](#) laat dit opnieuw zien. Het beoordelen van de geloofwaardigheid van een asielverzoek aan de hand van strikte cumulatieve voorwaarden is niet in overeenstemming met het Unierecht. Deze rigide werkwijze is onder andere om die reden met de implementatie van de Procedurerichtlijn in 2015 juist afgeschaft. Verder strookt de focus op het individualiseringsvereiste en het afschaffen van de kwetsbare minderheidsgroepen niet met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), op grond waarvan vreemdelingen die behoren tot een groep die het doelwit is van mensenrechtenschendingen geen verdere individualisering hoeven aan te tonen dan het behoren tot die groep. Het verzwaren van de bewijslast voor alle asielzoekers en specifiek voor kwetsbare groepen vergroot het risico op onterechte afwijzingen, met mogelijk grote gevolgen. Het gaat in veel gevallen immers om leven of dood.

VluchtelingenWerk maakt zich ernstig zorgen over het nieuwe beoordelingskader voor asielaanvragen dat sinds 1 juli van kracht is. Dit betreft één van de meest ingrijpende aanscherpingen in de afgelopen tien jaar waarbij zowel het groepsbeleid is aangescherpt als een strengere geloofwaardigheidsbeoordeling is ingevoerd. Het verzwaren van de bewijslast voor alle asielzoekers en specifiek voor kwetsbare groepen vergroot het risico op onterechte afwijzingen en is niet in lijn met de juridische kaders. Vluchtelingenwerk roept daarom op om de wijzigingen in het beoordelingskader te herzien, een zorgvuldige asielprocedure centraal te zetten en daartoe niet het oordeel van de rechter af te wachten.

2 Zie o.a. [Inwilligingspercentage asiel 2022 Data-analyse](#) (open.overheid.nl), [Kamerbrief](#) 4 november 2022 (open.overheid.nl), [analyse UNHCR Nederland](#), en [Onderzoeksrapport Duiding Inwilligingspercentages asiel](#) (IND.nl)

3 WODC, [Invloed Asielbeleid op Migratie naar Nederland](#) (wodc.nl)

4 [Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel](#) (open.overheid.nl)

Tekort aan opvangplekken voor Oekraïners: regie ontbreekt

Op 19 augustus jl. besloot de Veiligheidsregio Utrecht om de deuren van de zogeheten HUB in de Jaarbeurs voor Oekraïense ontheemden te sluiten. De HUB in de Jaarbeurs is een regionaal samenwerkingsverband tussen de gemeenten in de (veiligheids-)regio Utrecht waar Oekraïners konden aankloppen voor eerste opvang waarna zij werden doorverwezen naar een duurzame opvangplek in een van de gemeentes. Omdat er geen doorstroming meer plaatsvond naar opvangplekken en de Jaarbeurs te vol werd, is deze plek gesloten. Ook andere regionale opvangcentra voor eerste opvang sloten hun deuren wegens een gebrek aan duurzame opvangplekken. De bezettingsgraad van de gemeentelijke opvanglocaties is al lange tijd hoog, en er komen weinig nieuwe opvangplekken bij.

Aanmeldprocedure

De sluiting van de HUB in de Jaarbeurs Utrecht zou op zichzelf niet moeten leiden tot een acuut opvangprobleem voor vluchtelingen in Oekraïne, omdat de [aanmeldprocedure](#) voor Oekraïners voorschrijft dat Oekraïners zich bij iedere gemeente in Nederland kunnen melden. Wanneer de desbetreffende gemeente geen beschikbare opvanglocatie heeft, dient deze gemeente contact op te nemen met het Regionaal Centrum Vluchtelingen Spreiding (RCVS) voor een opvangplek. Bij gebrek aan opvangplekken in de regio kan het RCVS vervolgens schakelen met het landelijk centrum, het LCVS. Deze huidige aanmeldroute is voor vluchtelingen uit Oekraïne zeer onoverzichtelijk: zij kunnen zich in principe aanmelden bij een van de 342 gemeenten voor eerste opvang, maar een overzicht van beschikbare opvangplaatsen is niet beschikbaar. Zij moeten zich op goed geluk melden bij een gemeente in Nederland, en krijgen daar met regelmaat nul op rekest. Om hoeveel Oekraïners het gaat is, wegens een gebrek aan centraal overzicht, niet bekend. Regie van de Rijksoverheid, die de gemeenten heeft belast met de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, op het zorgdragen voor voldoende opvangplekken en een heldere aanmeldprocedure ontbreekt hierin. Hoewel de minister van Asiel en Migratie gemeenten per brief nogmaals heeft gewezen op de afspraak van het realiseren van 97.000 opvangplekken, en de prognose van het benodigde aantal opvangplekken van 125.000 op 1 januari 2025, blijft het aantal door gemeenten gerealiseerde opvangplekken achter op iets meer dan [91.000](#). Het Rijk heeft nog geen duidelijke acties ondernomen om regie te pakken in het opvangprobleem voor vluchtelingen uit Oekraïne.

Hoewel de aanmeldroute voor Oekraïners voorziet in een systematiek waarmee Oekraïners door de gemeente zonder opvangplekken moeten worden doorverwezen naar een beschikbare opvangplek, blijken Oekraïners in de praktijk op veel plekken in Nederland voor een dichte deur te staan. De oproep vanuit het Rijk is om in eigen opvang te voorzien als dat mogelijk is, maar dit is voor velen niet mogelijk.

Geen bescherming

Het gebrek aan opvangplekken leidt voor Oekraïense vluchtelingen niet alleen tot het gebrek aan een veilig thuis. Door de manier waarop Nederland de aanmeldroute voor vluchtelingen onder de EU-Richtlijn heeft ingericht, waarbij vluchtelingen pas in aanmerking komen voor bescherming (waaronder naast opvang ook medische zorg, onderwijs en het recht om te werken, en de registratie als vluchteling) wanneer zij ingeschreven staan in de BRP. Na deze registratie kunnen zij zich melden bij de IND om hun recht op tijdelijke bescherming vast te laten stellen door de IND. Dit betekent dat er in de huidige praktijk door het tekort aan opvangplekken door Europa erkende vluchtelingen hun recht op bescherming in Nederland

niet kunnen effectueren. Hiermee komt Nederland onvoldoende tegemoet aan de bescherming die Oekraïense ontheemden in de EU verdienen zoals vastgelegd in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB).

VluchtelingenWerk roept het Rijk op om de regie te pakken en samen met gemeenten te zorgen voor voldoende opvangplekken voor vluchtelingen uit Oekraïne en een goed werkbaar aanmeldroute.

Werken aan duurzame toekomstscenario's bescherming Oekraïners

Op 25 juni jl. heeft de Raad van Europese Unie de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) opnieuw met een jaar verlengd tot maart 2026. Hiermee hebben vluchtelingen uit Oekraïne tijdelijk recht op opvang, medische zorg, werk, onderwijs en bescherming in Europa, en dus ook in Nederland. VluchtelingenWerk vindt het goed dat Oekraïense vluchtelingen met deze verlenging ruim voor de datum waarop de RTB eerder zou aflopen duidelijkheid hebben gekregen over een verlenging. En toch biedt deze verlenging met één jaar niet het lange termijnperspectief waar vluchtelingen uit Oekraïne én uitvoerende instanties in Nederland op zitten te wachten. Wanneer de huidige RTB afloopt, verblijven vele Oekraïners al vier jaar in onzekerheid in tijdelijke opvang in Nederland, met een onzeker perspectief voor de toekomst. Ter vergelijking: daar waar asielzoekers met hun asielprocedure zicht hebben op een vluchtelingenstatus, (uiteindelijk zelfstandige) huisvesting en inburgering in Nederland is dit perspectief er niet voor vluchtelingen uit Oekraïne. En ook gemeenten bieden inmiddels al tweeënhalf jaar opvang aan vele Oekraïners in een uiterst onzeker perspectief. Het is voor alle betrokkenen van groot belang om te werken aan een langetermijnperspectief dat recht doet aan de behoefte op duurzame toekomstscenario's.

VluchtelingenWerk benadrukt de urgentie om zowel in de EU als in Nederland op korte termijn te werken aan een helder, langer toekomstperspectief voor Oekraïense vluchtelingen na 2026, samen met Oekraïners en maatschappelijke organisaties.

Vastgelopen Asielopvang

De huidige opvangsituatie van 'reguliere' asielzoekers is [zeer zorgelijk](#): de bezettingsgraad van veel opvanglocaties is hoger dan 100%, waardoor de veiligheid en leefbaarheid voor zowel bewoners als personeel onder grote druk staat. Meer dan twee derde van de [opvanglocaties](#) bestaat inmiddels uit noodopvang, die niet aan de COA-kwaliteitsnormen en verstrekkingenniveau voldoet. Sterker nog, het grootste deel voldoet niet aan de eisen die volgen uit de Opvangrichtlijn. De overheid handelt daardoor al jarenlang onrechtmatig. Extra zorgelijk blijft de situatie rond Ter Apel. Al meer dan een half jaar wordt er gebruik gemaakt van 'nachttopvanglocaties' in verschillende gemeenten om het aanmeldcentrum in Ter Apel te ontzien. Personen voor wie er 's nachts geen plek is in Ter Apel worden naar deze tenten gebracht, die iedere twee maanden in een andere gemeente staan. De afgelopen twee maanden bevonden deze tenten zich in Pekela en inmiddels zijn ze verhuisd naar Beilen. Asielzoekers, waaronder vaak ook vrouwen en kinderen, worden elke dag heen en weer verplaatst: van de nachtopvang naar Ter Apel, en weer terug. Hoewel bedoeld als een tijdelijke oplossing zien wij dat het een structurele praktijk is geworden. Deze situatie is zeer onwenselijk, zeker voor asielzoekers die net zijn aangekomen en op zoek zijn naar rust. Daarnaast verblijven zij overdag in Ter Apel in 'portocabins' op een afgescheiden terrein zonder enige activiteiten, met slechts een speeltuintje met kapotte apparaten voor kinderen.

Duurzame opvang

Met [de brief van 25 juni](#) is de geactualiseerde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen met de Kamer gedeeld. Hierin is de lange termijnvisie voor het Nederlandse asielopvangsysteem neergelegd en onderschreven door de bestuurlijke partijen van de Landelijke Regietafel (LRT). Belangrijk uitgangspunt is dat de opvang niet meer ondergeschikt is aan de asielprocedure zodat het aantal verhuizingen van met name kinderen tussen opvanglocaties tot een minimum teruggebracht kan worden. Daarnaast is in de Uitvoeringsagenda vastgelegd dat in de asielzoekerscentra, nadat de aanmeldfase is doorlopen, voor asielzoekers geldt dat integratie en participatie starten vanaf dag één. Ook komt er meer ruimte voor kleinschalige en gemeentelijke opvang.

Gezien de huidige slechte situatie in de opvang, staat het leven voor veel asielzoekers en statushouders die daar jarenlang moeten verblijven in feite stil. Zij verliezen hun veerkracht waardoor integratie en terugkeer wordt bemoeilijkt. De vorming van kwalitatief goede kleinschaliger opvanglocaties gelegen in de wijken met meer mogelijkheden voor participatie moet met stevige regie in hoog tempo worden versneld.

Er moet zo snel mogelijk een einde komen aan het dagelijkse heen-en weer gesleep van asielzoekers rond Ter Apel en de huidige noodopvanglocaties moeten zo spoedig mogelijk worden vervangen door duurzame kleinschaliger opvanglocaties, conform de Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen.

Beperken gezinshereniging en kerngezin

Het nieuwe Kabinet wil gezinshereniging van vluchtelingen beperken. Dat is schokkend omdat daarmee veel gezinnen jarenlang of mogelijk zelfs voor altijd gescheiden zullen blijven. Vluchtelingen kunnen meestal niet meer terug naar hun land van herkomst of pas als ze na vele jaren Nederlander zijn geworden. Ze zijn niet voor niets gevlucht, dat blijkt wel uit het feit dat ze een asielvergunning hebben gekregen. Gezinshereniging is bovendien van groot belang voor integratie. Dit is ook een uitgangspunt van de EU Gezinsherenigingsrichtlijn.

Een van de voornemens van het Kabinet is om gezinshereniging terug te brengen tot het 'kerngezin'. Wat vooral lijkt te worden ingezet om gezinshereniging van afhankelijke meerderjarige kinderen niet meer toe te staan. Meerderjarige kinderen en zeker jonge vrouwen zijn vaak extra kwetsbaar als zij alleen moeten achterblijven. Bovendien kan een dergelijk strikt beleid ertoe leiden dat ouder en kind elkaar nooit meer zullen ontmoeten en dat de ouder nooit zijn of haar kleinkind vast zal kunnen houden.

Door de recente beleidswijziging volgens [de brief van 26 juni](#) van het meerderjarige kinderenbeleid heeft een forse aanscherping plaatsgevonden door de bewijslast ten aanzien van afhankelijkheid geheel bij het gezin te leggen. Nu inmiddels de [WBV 2024/16](#) is gepubliceerd, blijkt dat een meerderjarig kind alleen in aanmerking komt voor gezinshereniging als de vluchteling onafgebroken sinds de meerderjarigheid het kind materieel heeft ondersteund. Dit geldt dus ook voor de periode van de vlucht en het verblijf in de opvang, waar de asielzoeker slechts 14 euro per week leefgeld ontvangt. Als de vluchteling niet met grote regelmaat een reële som geld heeft kunnen overmaken, moet de vluchteling aantonen de aangewezen persoon te zijn om materiële ondersteuning aan het kind te verlenen. Het blijft nog volstrekt onduidelijk hoe een vluchteling dit moet aantonen.

Met deze aanscherping blijft er nauwelijks een mogelijkheid voor gezinshereniging met meerderjarige kinderen over.

VluchtelingenWerk wijst erop dat met de recente beleidswijziging het meerderjarige kinderenbeleid in feite al afgeschaft is. VluchtelingenWerk dringt erop aan om het gezinsleven van vluchtelingen te beschermen en niet gezinnen voor altijd van elkaar te scheiden.

Het belang van democratische besluitvorming

Tot slot wijst VluchtelingenWerk erop dat grote beleidsveranderingen vragen om een gedegen democratisch proces, zeker in een domein waarin beleid direct een groot effect hebben op mensenlevens. Momenteel worden dergelijk wijzigingen, zoals het beoordelingskader, doorgevoerd zonder dat daar ook maar één debat over is gevoerd met de verantwoordelijke bewindspersoon. Hierdoor is het onmogelijk om een inhoudelijke discussie te voeren over nut, noodzaak en mogelijke impact voor nieuw beleid, of de bewindspersoon te bevragen over de juistheid van onderliggende argumenten voor beleidswijzigingen.

In het voorbeeld van de wijziging in het beoordelingskader van de IND hebben aantoonbare onjuistheden tot grote beleidswijzigingen geleid zonder te zijn besproken in de Tweede Kamer. Wij roepen ertoe op om ook over beleid waar formeel geen parlementaire instemming noodzakelijk is, maar die impactvol zijn op het gehele asielsysteem, tijdig in uw Kamer te bespreken.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat. Voor vragen of een verdere toelichting zijn we uiteraard beschikbaar. Al onze eerdere brieven aan de Tweede Kamer zijn overigens ter informatie te vinden op www.vluchtelingenwerk.nl/kamerbrieven.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland