



'Het lange wachten maakt al mijn dromen kapot'

Colofon

Beelden: ANP: p.18, 29, 46

Farouk Ebaiss: p.9, 30, 39, 40

ANP/Sabine Joosten: p.59

Goedele Monnens: p.6, 9, 11, 16, 20, 21, 23, 32, 35, 36, 37, 38, 43, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 62

ANP/Kees van der Veen: p.8, 4, 57

Vormgeving: Ivo Mulder, Studio Stennis

Redactie: Maaïke Veenje

De term 'vluchteling' wordt in dit rapport gebruikt om asielzoekers en statushouders aan te duiden. Wanneer het onderscheid relevant is, wordt specifiek de term 'asielzoeker' of 'statushouder' gebruikt.

In de tekst wordt verwezen naar eindnoten. De bronnen staan in hoofdstuk 8.



= Observaties uit de praktijk



= Achtergrondinformatie

Cover en illustraties

De tekeningen in dit rapport zijn gemaakt door de Iraanse Parisa Akbarzadeh Poladi. Ze kwam via gezinshereniging naar Nederland. De wachttijden gaan haar aan het hart en ze zet zich in voor mensen die nu al zo lang in opvanglocaties verblijven. Over de tekening op de cover vertelt ze: *'Teruggetrokken in zichzelf, draagt ze een monster in haar binnenste, gevangen in de eindeloze stroom van wachten. De tijd verstrijkt, en met elke dag groeit de muur van eenzaamheid en onzekerheid om haar heen. Vanuit de gevangenis van haar eigen geest, afgesneden van de samenleving en haar kansen, laat ze papieren bootjes van hoop te water. Maar deze fragiele bootjes bereiken hun bestemming niet; ze zinken in de onzekere zee van het ongewisse. Dit monster is het product van het wachten, een kracht die het leven opslokt en dromen in as verandert.'*

Inhoudsopgave



Voorwoord

'Het wachten brengt me naar donkere plekken.'

'Mijn dochter herkent me niet meer.'

'In het begin probeerde ik elke dag een plan te maken voor de dag. Na een tijd lukt het gewoon niet meer.'

Het zijn slechts enkele van de tientallen ervaringen die vluchtelingen met ons deelden. In totaal zitten ruim 50 duizend vluchtelingen vast in eenzelfde soort situatie: zij wachten, vaak meer dan twee jaar, in overvolle (nood)opvanglocaties op de beslissing op hun asielaanvraag. Daarna sluiten zij aan in de volgende wachtrijen: voor gezinshereniging en voor een woning.

De opvangcrisis speelt zich grotendeels af buiten het zicht van het grote publiek. Achter de muren van vaak afgelegen locaties. Oude gebouwen, sporthallen, kantoorpanden, passagiersschepen, noodcontainers. Als VluchtelingenWerk zijn wij aanwezig in vrijwel alle opvanglocaties, om vluchtelingen bij te staan met juridische ondersteuning en door een luisterend oor te bieden. Onze medewerkers zien dagelijks de effecten van het eindeloze wachten. *'Mensen komen veerkrachtig binnen, maar met de tijd verliezen ze alle hoop'*, aldus een van hen. In het rapport vertellen ook medewerkers van het COA en de IND open over hun zorgen en het schurende beleid. *'Toen moest ik aan het einde van zo'n gehoor vertellen: over een jaar krijg je waarschijnlijk je nader gehoor. Dat deed echt wat met me.'*

Vluchtelingen komen op eigen kracht naar Nederland, in de hoop hier veiligheid en vrijheid te vinden. In plaats daarvan raken zij volledig afhankelijk van de overheid. Ze worden gedwongen om passief te wachten, waardoor hun veerkracht en zelfregie steeds verder afneemt. Na jaren wachten zijn velen uitgeput, ongezond en ontmoedigd.

Dit zijn geen toevallige gevolgen, maar het resultaat van jarenlange politieke keuzes die het systeem frustreren en de wachttijden hebben laten oplopen. Asielzoekers lopen vast in hun procedure bij de IND, bevinden zich vaak in opvanglocaties van het COA die ondermaats zijn en beide organisaties krijgen onvoldoende riemen om mee te roeien. Daarmee biedt de Nederlandse overheid geen veiligheid aan mensen op de vlucht en geeft het hen geen kans een bestaan op te bouwen.

Het is van groot belang, voor vluchtelingen én voor de samenleving, dat deze negatieve spiraal doorbroken wordt. Vluchtelingen hebben recht op perspectief, duidelijkheid en de mogelijkheid om hun eigen leven vorm te geven. Alleen zo kunnen zij hun veerkracht behouden. Het is nu noodzakelijk om een einde te maken aan jaren van wanbeleid, waarin de slachtoffers ook nog eens als zondebok worden aangewezen.

Het is ontzettend belangrijk dat de stemmen in dit rapport worden gehoord. Die van vluchtelingen, medewerkers van betrokken instanties en andere experts. Dit rapport hebben we kunnen maken dankzij onze aanwezigheid in opvanglocaties én dankzij het vertrouwen dat vluchtelingen en mensen die werken in de asielketen in ons hebben. Op het moment van publicatie van dit rapport is bekend geworden dat we gekort worden op onze rijkssubsidie en onze aanwezigheid moeten afbouwen naar ongeveer 25 procent van de opvanglocaties. Daarmee verliezen tienduizenden bewoners van deze opvanglocaties ook nog eens de deskundige steun van onze vrijwilligers die met een warm hart hun zorgen aanhoren en uitleg kunnen geven over de bureaucratie van de asielprocedure en bij gezinshereniging.

Neem daarom de tijd om dit rapport te lezen. Hoor de signalen en noodkreten, nu het nog kan. Leef je in in de leefwereld van de eindeloos wachtende vluchtelingen en laat de effecten tot je doordringen. Het moet en kan anders!

Frank Candel

Bestuursvoorzitter

Inleiding

Over de breedte van het asielsysteem lopen de wachttijden de afgelopen jaren onafgebroken op. Mensen die op de vlucht zijn en bescherming zoeken in Nederland wachten steeds langer op de behandeling van hun asiel- of gezinsherenigingsaanvraag. Al die tijd leven zij in onzekerheid over hun eigen toekomst en die van hun gezinsleden. Gemiddeld duurt het 79 weken tot mensen een nader gehoor met de IND krijgen.¹ Er liggen op dit moment meer dan 50.000 asielaanvragen te wachten op een beslissing.² Het aantal aanvragen dat langer dan vijftien maanden openstaat, is in één jaar tijd bijna verdrievoudigd van 8.690 naar 24.390 (juli 2025).³

‘Het wachten voelt alsof de tijd stilstaat. Ik wil verder met mijn carrière, mijn studie voortzetten. Maar ik sta stil, zit vast in het midden. Het voelt alsof er anderhalf jaar van mijn leven is afgenomen.’

– Man uit Jemen

Ook bij gezinshereniging is de achterstand groot. Er staan meer dan 59.000 aanvragen open, waarvan het aantal dat langer dan vijftien maanden openstaat groeide van 11.990 tot 24.890.⁴ In beide procedures weten mensen niet wat hun individuele wachttijd is en worden wettelijke beslistermijnen herhaaldelijk verlengd en overschreden.

‘Ik heb helemaal geen controle over mijn leven. Ik weet niet hoeveel maanden of jaren het wachten zal duren. Ik zie de cijfers op de kalender veranderen, maar verder verandert er niets.’

– Vrouw uit Pakistan

Tijdens het wachten verblijft de meerderheid van de mensen op (crisis)noodopvanglocaties die niet voldoen aan wettelijke kwaliteitsnormen en waar basisvoorzieningen als privacy, hygiëne en gezonde voeding vaak ontbreken.⁵ De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) waarschuwde begin dit jaar opnieuw dat de omstandigheden er schrijnend zijn en mensen er door langdurig verblijf grote risico's lopen op ernstige en blijvende gezondheidsschade.⁶ Ook zijn er nauwelijks mogelijkheden om deel te nemen aan activiteiten in de omgeving of voor ontwikkeling via werk of onderwijs. Dit vanwege het gebrek aan aanbod, de geïsoleerde ligging van locaties en wachttijden voor de inschrijving in de BRP. De opvang is niet alleen ongezond, maar mensen verliezen er ook kostbare tijd.

Ook na een positieve beslissing op de asielaanvraag houdt het wachten niet op. Door het woningtekort zijn de wachttijden voor huisvesting binnen gemeenten de afgelopen jaren fors opgelopen; na statusverlening wachten mensen gemiddeld 34 weken op een eigen woning.⁷ Om de druk op de opvang te verlichten, wordt steeds vaker gekozen voor tijdelijke, onzelfstandige woonvormen. Deze ontwikkeling leidt tot nog meer verplaatsingen en onzekerheid.

Onderzoek naar de opeenstapeling van wachten en de effecten hiervan

VluchtelingenWerk ziet dat het wachten zich opstapelt in elke fase die mensen doormaken nadat ze naar Nederland zijn gevlucht: vanaf de asielaanvraag tot aan de uiteindelijke vestiging in Nederland. De schadelijke effecten hiervan staan niet op zichzelf, maar zijn juist met elkaar verbonden en versterken elkaar. Het is nog maar beperkt onderzocht hoe vluchtelingen dit ervaren. Hoe stapelt het wachten zich op gedurende hun proces? Welke effecten heeft dit op hen? En hoe hangen deze effecten samen?

Met dit onderzoek biedt VluchtelingenWerk inzicht in hoe vluchtelingen de opeenstapeling van verschillende vormen van wachten ervaren, welke effecten dit op hen heeft en hoe deze effecten samenhangen. We brengen bestaande kennis samen en doen onderzoek onder vluchtelingen.

Ook doen we onderzoek onder experts die beroepsmatig of door betrokkenheid bij de doelgroep zicht hebben op hun ervaringen. De wachttijden lopen niet alleen op, maar ook sterk uiteen.

Sommige vluchtelingen wachten veel langer dan andere. Hierdoor – en door andere factoren – verschillen hun ervaringen met het wachten. We kijken ook naar hoe we deze verschillen kunnen begrijpen.

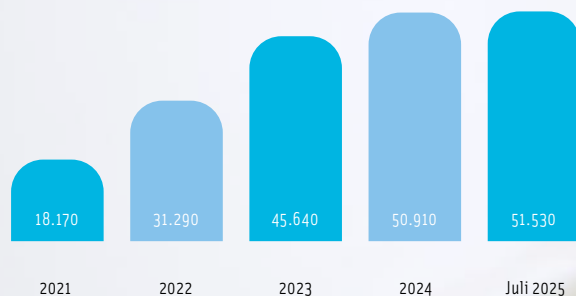
1. Wachten in de asielprocedure

Sinds eind 2018 neemt de wachttijd binnen de asielprocedure bij de IND gestaag toe. Waar mensen die asiel aanvragen in Nederland vóór 2018 maar enkele weken hoefden te wachten voordat hun procedure begon, is de wachttijd in 2025 opgelopen tot anderhalf à twee jaar. Dat komt mede doordat de financiering van de IND gebaseerd is op prognoses die achteraf onjuist zijn gebleken.⁸ Ondanks herhaalde adviezen om te zorgen voor stabiele financiering, blijft dit onveranderd. Incidentele extra middelen en versnellingsmaatregelen die de IND heeft gestart blijken onvoldoende om de structurele aard van het probleem op te lossen.⁹

De gemiddelde wachttijd voor de start van de asielprocedure is **79 weken**



Op dit moment liggen er meer dan **50.000** asielaanvragen te wachten op een beslissing



Het aantal mensen dan langer dan 15 maanden wacht, is in één jaar tijd gegroeid van **8.690** naar **24.390**



1.1 Ontwikkeling van de wachttijden in de asielprocedure



De asielprocedure: op papier versus realiteit

De Vreemdelingenwet 2000 die op 1 april 2001 in werking trad, heeft als uitgangspunt een snelle en zorgvuldige asielprocedure.¹⁰ De Algemene Asielprocedure (AA) duurt op papier zes dagen.¹¹ Mensen die asiel aanvragen hebben eerst een aanmeldgehoor met de IND en zes dagen Rust- en Voorbereidingstijd (RVT). Op dag één van de AA vindt het nader gehoor met de IND plaats. Op dag twee ziet de vluchteling zijn advocaat om het nader gehoor te bespreken en kunnen correcties en aanvullingen ingediend worden. Op dag drie neemt de IND de eerste beslissing. Bij een voorgenomen afwijzing krijgt de advocaat op dag vier de mogelijkheid om te reageren. De IND beslist vervolgens op dag vijf of zes definitief. De IND heeft zes maanden de tijd om een beslissing te nemen (de beslistermijn). Deze termijn kan in bijzondere gevallen met negen maanden worden verlengd. De IND mag volgens Europese afspraken maximaal 21 maanden over een asielaanvraag doen. Op dit moment komt de procedure zoals beschreven op papier niet meer overeen met de werkelijkheid. Mensen wachten vaak maanden op het aanmeldgehoor, en daarna opnieuw maanden – zelfs jaren – op het nader gehoor en een beslissing. De beslistermijn wordt structureel overschreden.

Inperking IND personeel na piek aanvragen

Met name als gevolg van de escalerende oorlog en het geweld in Syrië, was er in 2015 sprake van een forse stijging van het aantal asielaanvragen. Dat jaar werden er 43.095 vluchtelingen Nederland geregistreerd, twee keer zoveel als in 2014.¹² Hierdoor nam de wachttijd voor de start van de asielprocedure toe tot zeven maanden in mei 2016.¹³ Om de piek in aanvragen op te vangen, nam de IND tijdelijk extra personeel aan.¹⁴ Na de piek stabiliseerde het aantal aanvragen eind 2016 en bleef het laag. Hierop volgde een grote inperking op het personeelsbestand van de IND: 300 tijdelijke krachten werden ontslagen en 350 uitzendkrachten werden ingezet op andere functies binnen de IND.¹⁵ De IND verwachtte deze capaciteit niet meer nodig te hebben en door het lage aantal asielaanvragen in 2017 (16.145)¹⁶ werden de wachttijden begin 2017 teruggebracht tot acht weken voorafgaand aan de start van de procedure.

Verdubbeling van wachttijd tot 43 weken

In september 2018 liep de wachttijd op tot twintig weken, terwijl het aantal asielaanvragen dat jaar (20.510) niet fors toenam ten opzichte van de jaren daarvoor.¹⁷ De toenemende wachttijd was een direct gevolg van de inperking op het personeelsbestand bij de IND na de piek in 2015: de organisatie kon de stijging niet meer goed opvangen.¹⁸ De toenmalig staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Harbers zegde toe om 120 nieuwe functies open te stellen bij de IND, en kort daarna nog eens 78.¹⁹ Door de opleidingstijd voor nieuwe medewerkers leidde dit niet direct tot verbetering. Binnen twee maanden verdubbelde de wachttijd naar 43 weken.

Openstellen functies en doorlichting IND

De wachttijd liep verder op in januari 2019, tot bijna anderhalf jaar. Staatssecretaris Harbers gaf aan dat de te lage prognose van het aantal asielaanvragen en de bezuinigingen bij de IND hiervoor de oorzaken waren.²⁰ Hij stelde dat naar verwachting pas in 2021 alle asielaanvragen weer binnen de wettelijke termijn van zes maanden behandeld konden worden. Opnieuw stelde de IND 150 functies open, maar ook dit leidde niet tot verbetering op korte termijn.²¹ Dat jaar gaf de staatssecretaris de opdracht aan extern onderzoeksbureau Significant om de uitvoering van de asielprocedure door de IND door te lichten en maatregelen voor te stellen om de wachttijd te verkorten.²²

2015 – 2017

2018

2019

2019

Eind 2019 was de wachttijd nog niet ingelopen. De nieuwe staatssecretaris, Broekers-Knol, liet weten dat de toezegging van haar voorganger – om aanvragen uiterlijk in 2021 weer binnen de wettelijke termijn te behandelen – niet realiseerbaar was.²³ Ze noemde problemen bij de IND 'weerbarstig' en gaf aan dat het moeilijk te voorspellen was wanneer de wachttijd zou verbeteren. Ook werd aangekondigd dat bepaalde groepen met kansrijke asielaanvragen prioriteit zouden krijgen in de behandeling, waarmee het *first in first out*-principe werd losgelaten.²⁴

Oprichting taskforce

De IND had in januari 2020 in ruim 8.900 zaken de wettelijke beslistermijn van zes maanden overschreden.²⁵ In maart dat jaar kwam het onderzoek van Significant uit, waaruit bleek dat het capaciteitstekort bij de IND de belangrijkste oorzaak was voor de oplopende wachttijd.²⁶ Ook kwam uit het rapport naar voren dat de IND niet goed in staat was om de ontwikkeling van de wachttijd te voorspellen en dat versnellingsmaatregelen niet goed werden uitgevoerd vanwege gebrek aan overzicht, regie en uitvoeringskracht.

Op basis van het rapport van Significant kondigde de staatssecretaris maatregelen aan. Zo werd een taskforce opgericht om alle openstaande aanvragen tot aan april 2020 (in totaal 15.350) vóór 1 januari 2021 af te handelen.²⁷ Met grootschalige wervingscampagnes via uitzendbureaus werd personeel geworven voor de taskforce, die via verkorte opleidingen versneld aan het werk ging. Binnen de taskforce werd de voorraad projectmatig afgehandeld en werd het zogenaamde schriftelijk horen geïntroduceerd. Al snel bleek de opdracht van de taskforce onhaalbaar en de werkwijze chaotisch en onzorgvuldig, door onvoldoende ingewerkte nieuwe medewerkers en een slechte planning.²⁸ Dit leidde tot een slechtere kwaliteit van de asielprocedure en opnieuw tot vertragingen. Veel zaken werden onterecht doorgeschoven naar de verlengde procedure of afgewezen, waardoor beslissingen in beroep door de rechter werden verworpen. Ook het uitbreken van COVID-19 leidde tot vertraging en had effect op de taskforce. In november 2020 werd duidelijk dat de taskforce de deadline van 1 januari niet zou halen.²⁹ De IND informeerde 7.000 vluchtelingen dat hun aanvraag niet vóór 1 januari zou worden behandeld en naar later in het jaar werd doorgeschoven, met als nieuwe deadline juni 2021.

2020



Op papier duurt de asielprocedure zes dagen. In de praktijk wachten mensen bijna twee jaar.

Op- en afschalen ondermijnt het werk

Consultancybureau Ernst & Young (EY) deed opnieuw een doorlichting van de IND, in opdracht van het Ministerie van JenV. Dit rapport verscheen in mei 2021. Het rapport benadrukte opnieuw dat de financieringsstructuur van de IND, waarbij de organisatie al moet op- of afschalen bij een verwachte stijging of daling in het aantal aanvragen, de continuïteit van het werk ondermijnt.³⁰ Vooral wanneer de verwachte daling uitblijft en de IND niet voldoende bezet is om het werk aan te kunnen. Ook de IND zelf benadrukte dat meerjarige, stabiele financiering een randvoorwaarde is om veranderingen in het aantal asielaanvragen te kunnen opvangen.³¹ In de praktijk zien hoor- en beslismedewerkers van de IND dat dit op- en afschalen leidt tot verlies van waardevolle kennis. Bovendien moet hierdoor steeds capaciteit vrijgemaakt worden voor het opleiden van nieuwe medewerkers, wat ten koste gaat van het behandelen van aanvragen. *'Er wordt steeds een grote groep opgeleid, maar dan wordt het even rustiger - door ontwikkelingen in de wereld en veranderingen in de instroom waar je geen invloed op hebt - en dan wordt weer afgeschaald en kennis weggegooid. En dan moeten we weer nieuwe mensen opleiden. Ik zie ook dat elke ervaren collega die wil opleiden, dat al doet: zo veel opleiders hebben we nodig. Dat gaat ook weer ten koste van wat je zelf kunt doen, dus dat is een spanningsveld'*, vertelt een hoor- en beslismedewerker van de IND. Ook het rapport van EY leidde niet tot een aanpassing van het financieringsmodel. Vanaf juni 2021 nam de IND maatregelen om de asielprocedure efficiënter te maken, maar deze grepen niet in op de oplopende wachttijd.³² In november 2021 was de wachttijd opgelopen tot ruim twee jaar en steeg het aantal asielaanvragen dat op de plank lag tot 11.570.³³

'Er wordt steeds een grote groep opgeleid, maar dan wordt het even rustiger - door ontwikkelingen in de wereld en veranderingen in de instroom waar je geen invloed op hebt - en dan wordt weer afgeschaald en kennis weggegooid. En dan moeten we weer nieuwe mensen opleiden. Ik zie ook dat elke ervaren collega die wil opleiden, dat al doet: zo veel opleiders hebben we nodig. Dat gaat ook weer ten koste van wat je zelf kunt doen, dus dat is een spanningsveld.' - Medewerker van de IND



Op veel noodopvanglocaties moeten mensen via buiten lopen naar de douche of wc.

Verlenging beslistermijnen

Toen in de jaren na het uitbreken van COVID-19 weer vrij kon worden gereisd nam het aantal asielaanvragen toe. Waar in 2020 nog 13.720 aanvragen werden gedaan, steeg dit aantal in 2021 naar 24.740 en in 2022 naar 35.535. Vanaf 2022 liepen de wachttijden en het aantal openstaande asielaanvragen verder op. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat grotere heterogeniteit in asielverzoeken en meer jurisprudentie vanaf 2022, vergeleken met 2015 en 2016, ook invloed hebben op de wachttijden.³⁴ In reactie besloot het kabinet in september 2022 om de wettelijke beslistermijn te verlengen van zes naar vijftien maanden.³⁵ Het kabinet beriep zich op artikel 42 van de Vreemdelingenwet,³⁶ dat zo'n verlenging toestaat bij een plotselinge toename van asielaanvragen. Maar in 2023 oordeelde een aantal rechtbanken dat de verlenging onrechtmatig was: er was sprake van een geleidelijke stijging en de Staat had tijd gehad om de IND-capaciteit op te schalen.³⁷ Andere rechtbanken vonden de verlenging wél gerechtvaardigd.³⁸ Omdat sprake was van onduidelijkheid over de uitleg van Europees recht, stelde de Raad van State hierover prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie. In 2023 verlengde de staatssecretaris de termijn opnieuw. Weer werd het 'verhoogde' aantal asielaanvragen als reden gegeven, maar deze lag in lijn met de verwachte aantallen op basis van de Meerjaren Productie Prognose (MPP).³⁹ In mei 2025 oordeelde het Europees Hof van Justitie definitief dat Nederland de beslistermijn niet had mogen verlengen.⁴⁰ Hierop is de categoriale verlenging van de beslistermijn voor alle zaken vanaf 1 januari 2024 ingetrokken.

2022

Project Bespoediging Afdoening Asiel

De IND startte in mei 2023 het Project Bespoediging Afdoening Asiel (PBAA) om de achterstanden in te lopen.⁴¹ Binnen dit project richtte de IND zich op het versneld projectmatig behandelen van asielaanvragen met een grote kans op inwilliging uit Syrië (en Jemen totdat het landenbeleid wijzigde). Binnen dit project werd ingezet op combinatiegehoren (het combineren van het aanmeldgehoor en nader gehoor), horen op opvanglocaties en schriftelijk horen (Paper & Ink Procedure). De doelstelling om vanaf 1 mei 2023 18.000 asielaanvragen af te handelen werd op 11 juli 2024 gehaald.⁴² Hoewel binnen dit project een groot aantal aanvragen is afgedaan, was het onvoldoende om de structurele aard van de wachttijden weg te werken. Ook werd met het projectmatig afdoen van kansrijke zaken het *first in first out*-principe opnieuw losgelaten. Vanwege tekorten bij de vreemdelingenpolitie (AVIM) ontstonden in 2023 ook achterstanden in het aanmeldproces in Ter Apel en Budel.⁴³ Hierdoor konden gevluchte mensen soms pas maanden na geuit te hebben asiel aan te willen vragen hun aanvraag ondertekenen. In deze zaken leidde dit tot extra vertraging, bovenop de bestaande wachttijden. In december 2023 kwam opnieuw een nieuw intern onderzoek van de IND uit. Hieruit bleek dat IND-medewerkers het als steeds ingewikkelder ervaren om een asielbesluit te nemen. Onder andere vanwege een steeds veranderend juridisch en beleidsmatig kader, de daling van het ervaringsniveau van hoor- en beslismedewerkers en de externe (politieke) druk, waarbij steeds wijzigingen in prioritering plaatsvinden en er minder oog is voor de uitvoerbaarheid.⁴⁴ Ook in dit onderzoek benadrukt de IND zelf het belang van voldoende capaciteit en stabiliteit om problemen op te lossen.

2023

Wachttijden blijven oplopen zonder ommekeer

In 2024 neemt de wachttijd en het aantal asielzaken dat nog op de plank ligt gestaag toe, van 48.050 in januari tot 50.800 in december.⁴⁵ In één jaar tijd verdubbelt het aantal zaken dat al langer dan vijftien maanden wacht op een beslissing.⁴⁶ Een asieladvocaat beschrijft de ontwikkelingen in de afgelopen periode: *'Inmiddels zitten we ruim aan de twee jaar. Het is echt incidenteel als het daaronder zit en ik kan ook niet verklaren waarom dat is. Tot vier à vijf maanden geleden hield ik mensen voor: houd rekening met achttien maanden. Nu zeg ik: ga gewoon uit van twee jaar, dan zit je het meest in de buurt.'* Ook VluchtelingenWerk ziet de ontwikkeling. Een medewerker vertelt: *'Je ziet de wachttijden gewoon de hele tijd met twee à drie maanden oplopen, heel gestaag. Er zit geen ommekeer in. Het blijft oplopen op elk onderdeel.'*

2024



Behoefte aan stabiele capaciteit bij de IND

Hoor- en beslismedewerkers van de IND zien de wachttijd, ondanks vele versnellingspogingen, oplopen. Een medewerker die in 2020 begon bij de taskforce vertelt: *'We werden extern ingevlogen om de achterstanden weg te werken. Nu zijn we een paar jaar verder en het is alleen maar opgelopen. Toen hadden we soms zaken uit 2018 en dachten we al: dat is heel lang. Ik merkte aan ervaren collega's dat dat echt oude zaken waren. En na een jaar was het de bedoeling dat we bij zouden zijn. Ik weet niet wat er in de tussentijd gebeurd is, maar we lopen nu ook weer heel erg achter. Het wordt alleen maar langer.'*

'Alles gaat over inkrimpen. En dat voelt een beetje onwettelijk hier op de werkvloer. Een beetje surrealistisch.'

– Medewerker van de IND

Medewerkers wijzen het gebrek aan stabiele capaciteit aan als belangrijkste oorzaak. Een medewerker vertelt: *'Dat is één van de grotere problemen waardoor het oploopt: we hebben te veel werk met te weinig mensen.'* Ze voegt toe dat versnellingsmaatregelen alleen onvoldoende zijn om de achterstand weg te werken en extra capaciteit essentieel is: *'Ik denk dat je meer mensen nodig hebt die meer zaken kunnen afdoen. Maar wel mensen die goed worden opgeleid en degelijke beslissingen kunnen nemen, waardoor de kwaliteit goed blijft en niet alles terugkomt via de rechtbank. Ik denk dat die projecten zeker wat zullen doen, maar als je op één nationaliteit heel veel gaat doen, dan blijft er altijd iets liggen. Hoe je het ook wendt of keert: alles moet gedaan worden. En meer mensen betekent: meer beslissingen en minder wachttijd.'*

Medewerkers vertellen frustratie en machteloosheid te ervaren door het oplopen van de wachttijden en de berichtgeving hierover, terwijl zij al op volle kracht werken: *'Je staat de hele week al volgepland. Je doet bijvoorbeeld twee gehoren en twee beslissingen per week. En dan hebben we het over de chaos en dan denken we: ja, we doen al wat we kunnen. Dus in die zin is er echt wel wat frustratie bij medewerkers, want wat moet je nou met die berichten?'* Dit leidt bij sommigen tot verlies van motivatie en zelfs tot vertrek: *'Je merkt wel dat het wat met collega's doet. Wat ik jammer vind, is dat dit redenen zijn voor collega's om weg te gaan. Omdat er zo veel gebeurt en er van bovenaf zo veel druk komt om alles zo snel mogelijk te doen. Je werkdag wordt voor je gevoel steeds voller en er is minder ruimte om een keer adem te halen. Dus op een gegeven moment gaan mensen ook verder kijken, ook heel ervaren collega's met veel kennis van asiel. Met een beetje geluk komen die ergens anders in de keten terecht.'*

Met oog op de grote achterstanden worden de aangekondigde bezuinigingen op de IND van het demissionaire kabinet door medewerkers als onwettelijk ervaren.⁴⁷ Een medewerker vertelt: *'Je moet zorgen dat de IND een constante hoeveelheid heeft aan hoor- en beslismedewerkers en dat daar niet zo veel aan geroemd wordt. Het huidige [demissionaire] kabinet is niet van plan om de IND uit te breiden en oneindig uitbreiden kan ook niet. Maar als je hierop gaat korten, terwijl er nu al zulke achterstanden zijn... Je moet zorgen dat er voldoende geld is om mensen te laten blijven en om nieuwe mensen op te leiden. Maar in plaats daarvan gaat het over alles inkrimpen. En dat voelt een beetje onwettelijk hier op de werkvloer. Een beetje surrealistisch.'*

Versillende nabije ontwikkelingen zullen de druk op de IND naar verwachting alleen maar verhogen. Zoals het Europees Migratiepact, dat vanaf juni 2026 geïmplementeerd moet worden, en de plannen van het demissionaire kabinet (waaronder de invoering van het tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet). Door de invoering van nieuwe wet- en regelgeving snel na elkaar en de verwachte toename van werk bij de IND door sommige maatregelen, neemt de druk op de organisatie toe.⁴⁸ Tegelijkertijd daalt het budget in 2027, waardoor de IND nog altijd niet beschikt over de meerjarige stabiele financiering die noodzakelijk is voor een goede uitvoering van beleid en het verkorten van de wachttijden.⁴⁹



1.2 Onzekerheid en willekeur in de procedure

1.2.1 Onzeker en onvoorspelbaar

Mensen die asiel aanvragen ervaren het wachten voorafgaand aan en tijdens de asielprocedure als zeer onvoorspelbaar en onzeker. Zij vertellen maanden- en soms jarenlang te wachten, zonder enige indicatie over hun individuele wachttijd. Het is onbekend hoe lang de procedure duurt, wanneer iemand aan de beurt is en wat iemand kan verwachten.⁵⁰ Een Nigeriaanse man die al ruim twee jaar wacht op zijn nader gehoor vertelt: *'Het ergste is dat het proces dat ze je op papier geven, heel anders is dan de realiteit. Op een papier dat ik kreeg bij aankomst, stond dat het zes maanden duurt, maar er zijn veel mensen hier die al meer dan een jaar wachten en nog niets hebben gehoord.'*

'Het ergste is dat het proces dat ze je op papier geven, heel anders is dan de realiteit.' – Man uit Nigeria

Ook een medewerker van VluchtelingenWerk die zelf recent de asielprocedure heeft doorlopen, beschrijft hoe er door de IND verwachtingen werden geschapen aan de start van het proces, die hij continu moest bijstellen omdat deze niet overeenkomen met de werkelijkheid: *'Ik heb op Schiphol asiel aangevraagd. Ik kreeg toen voorlichting van VluchtelingenWerk en van mijn advocaat: zij vertelde dat er binnen tien dagen een beslissing zou worden genomen.'*⁵¹ Maar op de vierde dag werd ik overgeplaatst naar een reguliere opvang. Ook dan weet je nog een beetje waar je aan toe bent en verwacht je dat je binnen zes maanden een beslissing krijgt van de IND. In mijn vijfde maand kreeg ik te horen dat de beslistermijn werd verlengd naar vijftien maanden terwijl heel veel mensen die tegelijk met mij naar Nederland waren gekomen, al gehoord waren of zelfs een beslissing hadden gekregen. Die last minute veranderingen blijven zich opstapelen, waardoor je hevig gefrustreerd raakt. Het verhaal dat ik binnen tien dagen een beslissing zou krijgen eindigde met dat ik na negentien maanden een verblijfsvergunning kreeg. Dus de onvoorspelbaarheid speelt een grote rol.'

'Het is puur geluk. Als je geluk hebt, start je procedure. Dat is hoe dit land werkt.' – Man uit Syrië

Niet weten hoe lang je moet wachten veroorzaakt onzekerheid en stress. Een Jemenitische vrouw die onlangs na twee jaar een positieve beslissing op haar asielaanvraag kreeg, beschrijft hoe dit eindeloos wachten haar rusteloos maakte: *'Het is moeilijk omdat je niet weet hoe lang je wacht. Niemand vertelt je dat. Je wacht op niets, je checkt de hele tijd je mailbox of WhatsApp of er nieuwe informatie is. Dat is heel moeilijk: wachten voor een non-periode. Als ik in februari asiel aanvraag en weet dat ik precies een jaar moet wachten op een beslissing en daarna op een huis, dan wacht ik met plezier. Maar wachten terwijl je niet weet voor hoelang, dat is moeilijk.'*

1.2.2 Verschillen en willekeur

Naast het gebrek aan indicatie over de individuele wachttijd, ervaren mensen onderling grote verschillen in hoe lang ze moeten wachten. Waar de één enkele maanden wacht op een nader gehoor, wacht de ander meer dan twee jaar. Deze verschillen zijn onverklaarbaar en roepen gevoelens van willekeur en onrecht op. Daarnaast leiden de wachttijden tot meer onzekerheid: veel mensen die in de procedure zitten vertellen bang te zijn om vergeten te worden, of dat er iets mis is met hun aanvraag. Een Pakistaanse vrouw die tweeënhalf jaar wachtte op een beslissing: *'Sommigen kregen na zes maanden een interview en twee dagen daarna een positieve beslissing. Dat zet je aan het denken: is er iets mis met mijn zaak? Is er iets mis met mij? Heb ik iets verkeerd gedaan?'* Ook een medewerker van VluchtelingenWerk die zelf de asielprocedure heeft doorlopen benadrukt het belang van een duidelijke volgorde: *'Stel dat je een buurman hebt die uit Syrië komt. Jij bent drie maanden eerder aangekomen dan hij, maar hij krijgt wel eerder een nader gehoor. Dat maakt echt alles kapot in je hoofd.'* Over een verklaring voor die verschillen zegt hij: *'Ik verwacht niet dat de IND de hele werkwijze op de website publiceert en de precieze volgorde, maar het zou fijn als ze iets meer inzicht kunnen geven. Bijvoorbeeld waarom sommige aanvragen langer duren dan andere en de keuzes die ze maken. Die informatie zou heel helpend zijn. Nu weet je gewoon niet hoe en wat.'*

'Jij bent drie maanden eerder aangekomen dan hij, maar hij krijgt wel eerder een nader gehoor. Dat maakt echt alles kapot in je hoofd.'

– Medewerker van VluchtelingenWerk met een vluchtachtergrond

Sommige mensen die tegelijk asiel aanvroegen en gedurende de wachtperiode contact houden, zien dat de één veel sneller vooruitgaat dan de ander. Een Jemenitische vrouw vertelt erover: *'Ik kwam tegelijk met een man aan en hij kreeg een beslissing na zeven maanden, terwijl ik al anderhalf jaar wacht. Hij heeft nu ook een huis en ik ben nog steeds aan het wachten. Toen de IND een keer langskwam op onze opvanglocatie vroeg ik of ze een schema hebben, zodat ik weet wanneer ik aan de beurt ben. Dat hadden ze niet.'* Een Syrische man vertelt dat het een kwestie van geluk is wanneer je aan de beurt bent: *'Sommigen die tegelijk met mij binnenkwamen zijn al klaar met de procedure en herenigd met hun gezin. Het is puur geluk. Als je geluk hebt, start je procedure. Dat is hoe dit land werkt.'*

Ook betrokkenen van het COA, de advocatuur en VluchtelingenWerk vertellen over de onrust die ontstaat vanwege de verschillen en het onbegrip dat vluchtelingen uitten in gesprekken hierover. Een advocaat beschrijft: *‘Altijd zijn er wel verhalen “die was na zes maanden aan de beurt” of “mijn advocaat doet niet zijn best”. Of dan komen ze met vragen: “Kunt u niet dit, kunt u niet dat, kunt u ze niet bellen?” Maar dat heeft helemaal geen zin, want het is gewoon onduidelijk.’* Een medewerker van VluchtelingenWerk vertelt dat vluchtelingen steeds vaker met haar in discussie gaan over de verschillen: *‘Dan zeggen ze: “Die persoon wacht maar zes maanden” of “Bij hem heeft het in totaal een jaar geduurd en ik zit al twee jaar te wachten. En ik heb nog niet eens een nader gehoor gehad”. Die oneerlijkheid en het gebrek aan goede uitleg hierover frustreert echt enorm, want het is niet uit te leggen. Het is niet zo dat iedereen heel lang zit te wachten, je hebt ook mensen bij wie het wel gewoon sneller gaat en dat is natuurlijk raar.’*

Verschillen zijn niet altijd te verklaren

De verschillen in wachttijden van asielaanvragen worden ook opgemerkt door hoor- en beslismedewerkers van de IND. Soms zijn deze verschillen te verklaren door individuele omstandigheden van de aanvraag. Bijvoorbeeld als er nader onderzoek moet worden gedaan of door het projectmatig versneld behandelen van groepen asielaanvragen op basis van nationaliteit of type aanvraag. Maar niet alle verschillen zijn uit te leggen, een medewerker vertelt: *‘Soms is er een hele duidelijke verklaring. Dan komt het door een onderzoek of iets dat moet worden uitgezocht. Dan is dat de reden waarom het langer duurt voordat iemand instroomt voor een nader gehoor of voordat er een beslissing komt. Maar er zitten ook weleens zaken tussen waarbij we dat niet goed zien. En het plannen gebeurt eigenlijk allemaal voor ons. Zo veel mogelijk op juridische startdatum: dat is altijd het uitgangspunt bij iedere zaak, maar soms gaat dat niet goed. We hebben ook clusters op nationaliteit, waardoor die verschillen wel te verklaren zijn. Maar ook dan lijkt het soms dat het niet helemaal first in-first out gebeurt.’*

Ook bij projecten, zoals horen op opvanglocaties, ontstaan verschillen wanneer sommige vluchtelingen op locatie hiervoor niet in aanmerking komen. Dit wordt niet begrepen en als onrechtvaardig ervaren. Een medewerker van de IND merkt op dat goede voorlichting hierover belangrijk is: *‘Bij een project waarbij we op locatie hoorden werden we best vaak door bewoners aangesproken met: “Ik zit hier al veel langer en ik mag niet meedoen met dit project, maar hij wel en hij is hier net.” Ga dat maar eens uitleggen aan iemand. Het enige wat je daaraan kunt doen als IND, is hele goede voorlichting geven over waarom sommige mensen soms eerder aan de beurt zijn.’*



‘Het wachten is erg, maar geen duidelijk antwoord krijgen omdat de wet niet wordt gehandhaafd is erger.’ – Medewerker van VluchtelingenWerk

1.2.3 Verlengen en overschrijden van beslistermijnen

Het verlengen en overschrijden van de wettelijke beslistermijn zorgt voor extra onzekerheid en wanhoop in de procedure. Vluchtelingen beschrijven deze termijn als enige vorm van houvast in een proces zonder individuele informatie. Toen de beslistermijn werd verlengd naar vijftien maanden, voelde dit voor veel mensen als het wegvallen van de enige zekerheid die er was. Sommigen beschreven het als het opgelegd krijgen van een nieuw wachtvonnis. Nu ook de beslistermijn van vijftien maanden in de meeste gevallen wordt overschreden, verliest de termijn alle waarde. Het gebrek aan communicatie hierover vanuit de IND vergroot de frustratie. Een Eritrese vrouw die al twintig maanden wacht vertelt over de boosheid die ze voelde toen de termijn in haar zaak werd overschreden en daar niet over werd gecommuniceerd: *‘Ik wilde graag tegen de IND zeggen dat ze zich aan hun afspraak moeten houden. Als ze zeggen vijftien maanden, dan moet dat ook vijftien maanden zijn. Als er veranderingen komen, moeten ze dat communiceren. Als er na vijftien maanden niets komt, dan veroorzaakt dat veel stress.’*

‘De termijn wordt steeds opgerekt. Er is een horizon en die wordt steeds verlegd.’ – Medewerker van VluchtelingenWerk

Medewerkers van VluchtelingenWerk geven ook aan dat de beslistermijnen van geen enkele waarde meer zijn nu deze structureel worden overschreden. Een medewerker beschrijft: *‘Het wachten is erg, maar geen duidelijk antwoord krijgen omdat de wet niet wordt gehandhaafd is erger. Het maakt niet meer uit. Het was zes maanden, het werd met negen maanden verlengd tot vijftien maanden. Alle advocaten dienden een ingebrekestelling in en een beroep niet tijdig beslissen, allemaal gegrond. En toch beslist de IND niet. Toen werd het 21 maanden en kregen we als VluchtelingenWerk een emailadres van de IND waar we zaken konden melden die boven de 21 maanden zaten, zodat die konden worden opgevolgd. Dat werd ook verlengd naar 23 maanden. Het wordt steeds opgerekt. Er is een horizon en die wordt steeds verlegd.’* Een andere medewerker voegt toe: *‘Het doet iets met het vertrouwen in het systeem. Voor onszelf ook. Je merkt: er zijn eigenlijk geen rechtsmiddelen meer. Want de rechtsmiddelen die er zijn stellen niets voor.’*



Ingebrekestelling en beroep niet tijdig beslissen

Als de IND niet op tijd beslist over een asielaanvraag, kan de vluchteling de IND in gebreke stellen via een schriftelijke ingebrekestelling (IGS). Daarmee krijgt de IND nog twee weken de tijd om alsnog te beslissen. Als de IND na een ingebrekestelling nog steeds geen beslissing neemt, kan een beroep niet tijdig beslissen (BNTB) worden ingediend bij de rechtbank. De rechtbank kan de IND dan een nadere termijn opleggen waarbinnen alsnog moet worden besloten. Vaak zijn dit acht weken om een nader gehoor af te nemen en dan nog acht weken om te beslissen. Het kan korter zijn als de maximale Europese beslistermijn van 21 maanden al is verstreken. De rechtbank kan de IND een rechterlijke dwangsom opleggen als niet binnen die termijn wordt beslist. Deze dwangsom gaat lopen vanaf de dag na de datum dat de beslistermijn van de rechtbank is verstreken. Als er na 'het vollopen' van de dwangsom nog steeds geen besluit is genomen, kan er een tweede BNTB worden ingediend.

Bij advocaten roept het structureel overschrijden van de beslistermijn het dilemma op of een ingebrekestelling (IGS) of beroep niet tijdig beslissen (BNTB) nog moet worden ingediend. Zij stellen dat deze rechtsmiddelen in veel gevallen geen effect hebben en de IND niet meer tot handelen bewegen. Dit betekent dat mensen die asiel aanvragen geen effectief rechtsmiddel meer in handen hebben om het onrechtmatig lange wachten aan te vechten.⁵² Een advocaat vertelt: *'Ik vind het steeds lastiger of je het wel of niet doet. In de eerste plaats is er nauwelijks een effect. Als ik een BNTB indien, heb ik na acht maanden een beslissing van de rechtbank. Wat heb je dan? Niets. Het creëert ook een vorm van hoop of valse verwachting bij mensen: nu heb ik een beroep ingediend bij de rechtbank, nu gaat er iets gebeuren. Terwijl dat niet het geval is. Ik zeg ook vaak: ik kan het doen, maar houd er rekening mee dat je over acht of negen maanden een beslissing hebt. Het effect van deze maatregel is nihil.'*

Een andere advocaat geeft aan dat het afhangt van de zaak of het indienen van een IGS of BNTB effect heeft: *'Het heeft in sommige zaken wel effect, maar dat is van tevoren niet duidelijk. Dan wordt er een nader gehoor ingepland. Sommige zaken zijn heel bewerkelijk en lopen al tegen de datum van de dwangsom aan. Dan hebben ze weer geen belang. Je kunt dan nog wel een tweede BNTB doen, maar daar ben ik niet zo'n voorstander van want je wil het systeem ook niet verder verstoppert. Het is ook wel weer dubbel, want het loopt nu zo de spuigaten uit dat je bij heel veel zaken al bij een tweede BNTB zit.'* Ook een medewerker van VluchtelingenWerk vertelt hoe de rechtsmiddelen in de loop van de jaren steeds minder effect lijken te hebben: *'Toen ik in 2019 begon, werd er nog wel binnen de termijn besloten. Afen toe was er een zaak die buiten de termijn viel. Ik weet nog dat er toen met grote achtzaamheid werd besloten of er een ingebrekestelling werd ingediend of niet, want dat kon natuurlijk nadelig zijn voor de procedure. Nu zie je dat een ingebrekestelling indienen geen effect heeft op de IND.'* Ook de IND zelf

geeft aan dat het behandelen van dwangsomprocedures ten koste gaat van tijd en capaciteit die nodig zijn om asielzaken te behandelen en dat het de IND niet dichterbij een structurele oplossing brengt.⁵³

Door de onvoorspelbaarheid, de verschillen en de overschreden termijnen ervaren mensen die asiel aanvragen geen enkele grip op hun procedure. Het niet weten en het niets kunnen veranderen aan hun eigen situatie maakt dat zij zich aan handen en voeten gebonden voelen. *'We weten niet wat er gaat gebeuren. Als een soort trepop hang je en trekken zij aan de touwtjes. Dat is het moeilijkst'*, vertelt een Syrische man. Anderen geven aan hoe het gebrek aan grip hen tot wanhoop drijft. Een Syrische man die nu 21 maanden wacht, beschrijft hoe hij continu in het postvak naast zijn gebouw kijkt om te zien of er post is van de IND: *'Weet je hoe vaak ik het postvak al heb geopend? Misschien wel meer dan duizend keer. Toen ik naar deze afspraak ging heb ik hem geopend, als ik weer terugga open ik hem weer. Ik wacht op post, op iets wat me meer duidelijkheid geeft, maar er komt niets. Niet alleen ik doe dat, iedereen hier. Soms gaan we samen de kamer uit en dan opent mijn kamergenoot eerst het postvak. En zelfs als hij niets vindt en ik recht achter hem aan loop, open ik mijn postvak ook. Je wordt er helemaal gek van. We openen het postvak elke seconde. Ik kan het niet meer controleren.'*



In de opvang raken mensen alle regie over hun leven kwijt.

Mensen proberen logica te ontdekken in de volgorde van de behandeling van asielaanvragen. Maar de logica die ze dachten te zien, valt vaak snel weer uit elkaar. Ook een Afghaanse man dacht een systeem ontdekt te hebben: *‘Sommige gevallen zijn erg moeilijk en hebben een ervaren medewerker van de IND nodig. Sommige mensen komen uit een veilig land en zijn makkelijker. Maar soms zijn er mensen van hetzelfde geslacht, uit dezelfde regio en zijn er nog steeds grote verschillen in hun procedure. Dan valt je hele narratief uit elkaar.’* Sommigen vermoeden dat het ligt aan de opvanglocatie waar ze verblijven hoe lang ze moeten wachten, zoals een Jemenitische man die al lange tijd in een afgelegen noodopvang zit: *‘Ze werken op basis van locatie. De locatie die het dichtstbij gelegen is helpen ze als eerst, de locaties die verder weg gelegen zijn helpen ze later pas.’* Ook elders gaan geruchten rond dat het afhankelijk is van de locatie hoe snel je aan de beurt bent, zo vertelt een medewerker van VluchtelingenWerk: *‘Dan zeggen ze: “Een vriend van mij die daar zit heeft al een nader gehoor of beschikking gehad, waarom ik nog niet? Is dat omdat ik hier zit?” Er zijn veel geruchten dat je sneller een nader gehoor krijgt als je elders zit. Dus onderling stoken mensen elkaar ook op.’* Een advocaat die vaak cliënten voor zich heeft die het systeem dat ze hebben ontdekt aan haar voorleggen, beschrijft hoe ze hiermee omgaat: *‘Ik zeg altijd tegen cliënten die me vragen stellen over waarom iemand eerder aan de beurt is: alle logica moet je weggooien. Er is geen logica, er is geen enkele regel of iets te verzinnen waarmee je zou kunnen bepalen wanneer jij aan de beurt bent.’*

‘We weten niet wat er gaat gebeuren. Als een soort trekpomp hang je en trekken zij aan de touwtjes.’ – Man uit Syrië

‘Het gevoel van willekeur werkt door’

Advocaten, VluchtelingenWerk en vluchtelingen zelf, benoemen als belangrijk gevolg van de lange periode van onzekerheid en willekeur dat een negatieve beslissing op de asielaanvraag niet meer wordt geaccepteerd. Een advocaat vertelt: *‘Ik kan me voorstellen dat het gevoel van willekeur zal doorwerken op het moment dat mensen een afwijzing krijgen. Dat ze daarvan zullen zeggen dat het lag aan de ambtenaar en niet aan henzelf. Het is een loterij.’* Ook mensen die asiel hebben aangevraagd en langer dan twee jaar wachten op een beslissing, geven aan dat een negatieve beslissing voor hen steeds moeilijker te verkroppen wordt. Een Nigeriaanse man vertelt: *‘Als iemand het verdient om hier te zijn, dan moet je diegene accepteren. En anders vertel je diegene om terug te gaan, maar niet pas na twee jaar. Het is beter om meteen nee te zeggen dan om jaren te verspillen en het dan pas te doen. Want dan zal iemand niet opgeven. Na drie jaar is het niet makkelijk om zomaar te vertrekken. En ook niet eerlijk. Iemand zal dan proberen om je beslissing aan te vechten.’*

1.2.4 Afstand tot de IND en gebrek aan informatie

Mensen die vanuit hun beroep bij vluchtelingen betrokken zijn, signaleren dat de IND op grote afstand staat van de ervaringen van vluchtelingen die zo lang moeten wachten. Anders dan het COA en VluchtelingenWerk is de IND niet aanwezig op opvanglocaties en daardoor voor de mensen die er verblijven moeilijk benaderbaar. Hierdoor bestaat de indruk dat medewerkers van de IND de impact van het wachten op de mensen niet overzien. Een medewerker van UNHCR vertelt: *‘De IND voelt zich wel bezwaard over de oplopende wachttijden, maar zij zien niet dagelijks de impact hiervan op de mensen in de opvang. Het COA ziet die mensen dagelijks en de ellende op hun gezicht. Ik denk dat de mensen van het COA meer geraakt worden, ook emotioneel, door deze wachttijden. En ook de gevolgen ervaren: mensen raken gefrustreerd, je krijgt onveilige situaties, frustraties die op hen worden botgevierd. Voor de IND is dat een ander verhaal.’* Ook vluchtelingen zelf ervaren de afstand tot de IND. Een Jemenitische man vertelt hoe het hem frustrereert dat er voor hem geen echt aanspreekpunt of contactpersoon is: *‘Het is ongeveer onmogelijk om contact met de IND te krijgen. Ze zijn onbereikbaar voor onze klachten. Het is alsof je niet met een echt mens praat.’*

Ook ontbreekt volgens betrokkenen en vluchtelingen zelf de individuele en regelmatige informatie vanuit de IND over de voortgang van de procedure. Vluchtelingen vertellen dat de gemiddelde wachttijd die op de website van de IND staat aangegeven in veel gevallen niet overeenkomt met hun eigen wachttijd en steeds verandert. Het zou voor het wachten een groot verschil maken als iedereen een datum zou krijgen waarop ze (ongeveer) aan de beurt zijn, zo vertelt een Afghaanse man: *‘Een deadline, ook als het nog lang duurt voordat die is, zou mij veel meer zekerheid geven. Gewoon een planning. Ook als het dan nog twee jaar duurt, dan weet ik tenminste wanneer ik aan de beurt ben en dan kan ik me daarop voorbereiden.’* Daarnaast zouden regelmatige updates over het proces helpen: *‘Ik zou ik er zekerder van zijn dat het proces doorgaat en dat ik niet vergeten word, als ik wat brieven had ontvangen. En dan kan ik tenminste vragen of mijn datum dichtbij komt.’*

‘Ik kan me voorstellen dat het gevoel van willekeur zal doorwerken op het moment dat ze een afwijzing krijgen. Het is een loterij.’

– Advocaat





'Toen moest ik vertellen: over een jaar krijg je je nader gehoor'

Medewerkers van de IND herkennen de afstand tot de ervaringen van vluchtelingen. Het proces is opgeknapt en hoor- en beslismedewerkers krijgen een zaak toebedeeld wanneer het nader gehoor is ingepland en het meeste wachten al achter de rug is. Een medewerker vertelt: *'Wij zien ze voor het eerst bij het nader gehoor. Dat is over het algemeen aan het einde van de procedure. Mensen zijn dan blij dat het einde eraan zit te komen. Dus wij zien eigenlijk alleen een 'fijn' stukje daarvan.'* Ze realiseerde zich pas later, toen ze tijdelijk bijsprong bij het afnemen van aanmeldgehoren, hoelang dat wachten eigenlijk duurt: *'Toen moest ik aan het einde van zo'n gehoor vertellen: over een jaar krijg je waarschijnlijk je nader gehoor. Dat deed echt wat met me. Ik merkte dat ik daar heel veel last van had en dacht: onze aanmeldcollega's moeten dit elke dag doen. Ik denk dat het belangrijk is dat we duidelijk zijn over de wachttijden en geen valse verwachtingen scheppen, maar je ziet tegelijkertijd de hoop uit de ogen van de mensen voor je verdwijnen. Je voelt je dan echt een beetje die bringer van slecht nieuws.'* Een maatregel die moet bijdragen aan het vergroten van urgentie bij hoor- en beslismedewerkers is dat zij, wanneer zij een zaak naar de Verlengde Asielprocedure (VA) sturen omdat meer tijd en onderzoek nodig is, aan deze zaak gekoppeld blijven voor de verdere afhandeling. Medewerkers vertellen dat ze hierdoor meer verantwoordelijkheid voelen om de zaak snel op te pakken: *'Als je het systeem opent en die zaak hoort bij jou, dan zie je dat er iemand is die op jou aan het wachten is. Het kan natuurlijk altijd zo zijn dat je moet wachten op onderzoek of dat er een aanvullend gehoor moet worden afgenomen, er zijn natuurlijk heel veel redenen waarom een zaak VA gaat. Maar ik denk wel dat het goed is als mensen doorhebben dat het geen zaaknummer is, maar iemand is die op ze wacht.'*

'Ik denk wel dat het goed is als mensen doorhebben dat het geen zaaknummer is, maar iemand is die op ze wacht.' – Medewerker van de IND

1.2.5 Kritiek op de versnellingsmaatregelen van de IND

Betrokkenen vanuit VluchtelingenWerk, de advocatuur en UNHCR uiten kritiek op de versnellingsmaatregelen die door de IND worden genomen. Maatregelen als prioriteren en projectmatig afhandelen van kansrijke zaken en experimenteren met nieuwe werkwijzen hebben volgens hen weinig impact gehad op de structurele aard van de wachttijden. Een medewerker van UNHCR vertelt: *'Het is natuurlijk altijd een balans van hoeveel tijd je steekt in het bedenken hoe je achterstanden kunt wegwerken versus het daadwerkelijk doen. Ik denk dat die balans niet helemaal goed is uitgeslagen de afgelopen jaren. Neem de focus op één groep en de rest laten liggen: met zo'n aanpak wordt niet echt gekeken naar het waterbedeffect.'*

Met name de onderlinge ongelijkheid die maatregelen creëren wordt bekritiseerd. Zo merkt een advocaat het volgende op over de PBAA, waarbij Syrische (en eerst ook Jemenitische) zaken versneld werden afgehandeld: *'Voor de IND is het: "Kijk, we hebben binnen dit project zo veel zaken afgedaan". Dan hebben Syriërs snel een vergunning gekregen, maar zijn alle andere cliënten weer de dupe en inmiddels drie jaar aan het wachten. Heb je het dan als IND onderaan de streep goed gedaan?'* Ook wordt opgemerkt dat versnellingsmaatregelen bestaande werkprocessen verstoren, waardoor méér chaos en onduidelijkheid ontstaat. *'Er wordt ergens bepaald waar een zaak heengaat, Zevenaar of Budel bijvoorbeeld. En dan is Zevenaar weer sneller dan Budel. Soms gaan ze het toch weer anders doen en gaat alles weer op een stapel. De ene keer wordt er weer onderscheid gemaakt door thema-behandelingen, de andere keer halen ze al die zaken eruit. Ook is soms een pilot weer afgelopen of gebeurt er weer iets: dan moeten al die zaken weer terug.'*



Dat de wachttijden voor iedereen zo verschillen, maakt mensen onzeker.



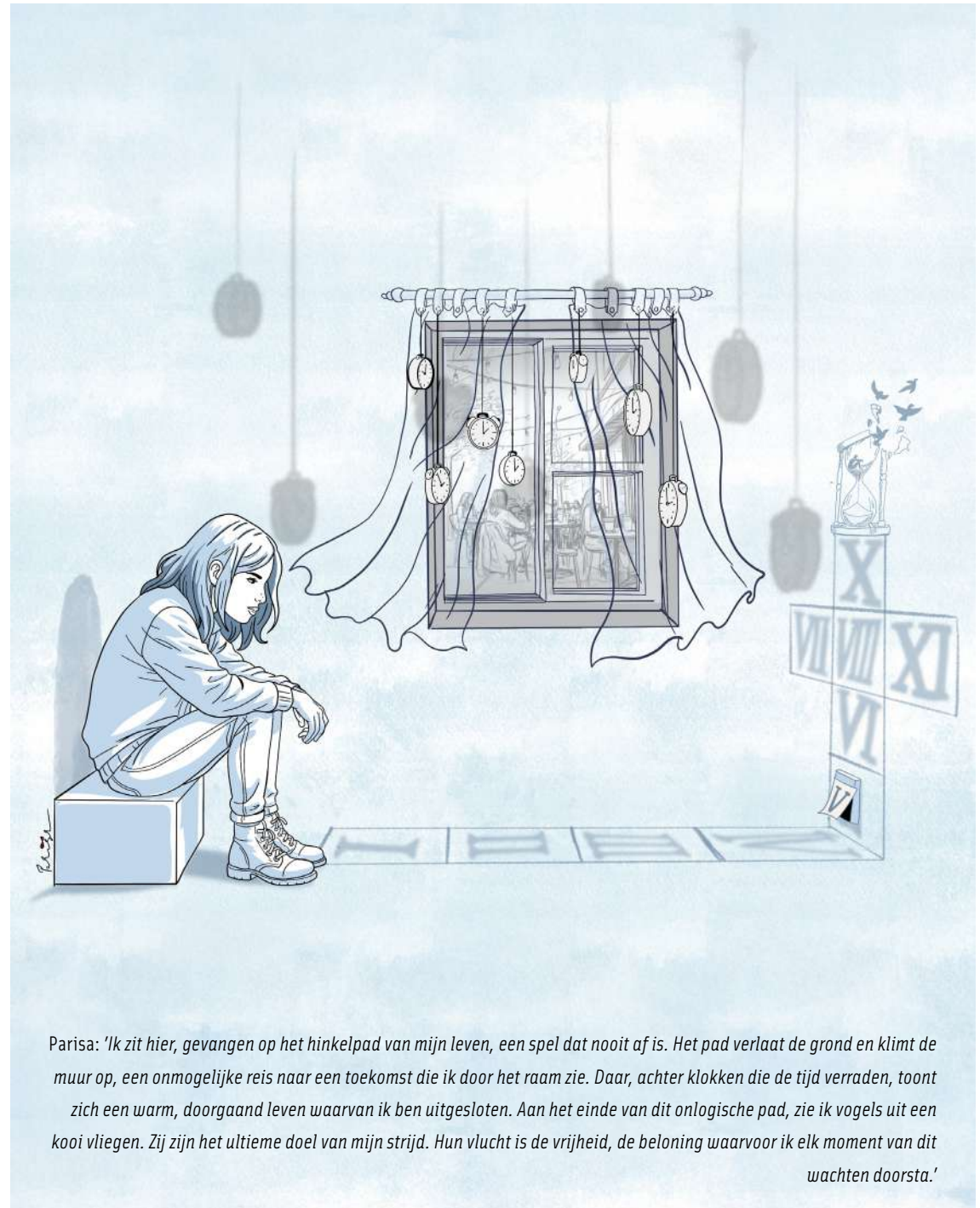
'Je wil zo snel als het kan, maar het moet wel zorgvuldig gebeuren'

Volgens hoor- en beslismedewerkers bij de IND zijn versnellingsmaatregelen alleen niet voldoende om de wachttijd weg te werken. Zij zien ook dat maatregelen soms ten koste gaan van zorgvuldigheid, zoals bij de taskforce:⁵⁴ *'Ik denk dat het effectief was dat er zo veel extra mensen bijkwamen die werden opgeleid voor hoorder of beslisser, want we werden ook opgedeeld zodat we sneller aan de slag konden. Maar daarna zijn er ook rapporten uitgebracht dat er heel veel zorgen rondom de taskforce waren, ook rond de kwaliteit. Intern merkte je ook: hoe moet ik dit doen? Het is wel gewoon ingewikkeld werk wat we aan het doen zijn. Je wil dat zo snel als het kan doen, maar het moet zorgvuldig blijven gebeuren. Dat was een knelpunt.'*

'Je wordt niet gemotiveerd van die berichten dat er duizenden mensen wachten op hun aanvraag. Dan denk je: per dag kun je eigenlijk maar één ding doen: óf een gehoor óf een beslissing. Dus het voelt altijd als een druppel op een gloeiende plaat.'

– Medewerker van de IND

Medewerkers zien ook de meerwaarde van versnellingsmaatregelen. Zo vertelt een medewerker dat het projectmatig afhandelen van bepaalde nationaliteiten de efficiëntie vergroot: *'Je hebt op een gegeven moment een top van nationaliteiten die vaak voorkomen, waarvan je het redelijk weet. Maar bijvoorbeeld vandaag had ik een minder bekend land. Dat is dan een tijd geleden en dan moet ik weer echt even kijken wat er speelt. Terwijl, als je je met een klein clubje collega's in een paar nationaliteiten helemaal specialiseert... Ik heb PBAA een jaar lang gecoördineerd. Ik wist toen precies hoe alles zat. Dat zorgt voor meer snelheid.'* Ook vertelt een medewerker dat projectmatig werken bijdraagt aan de motivatie binnen het team: *'Ik denk dat het werkt omdat je met zijn allen ergens voor gaat om een bepaald resultaat te halen. Je wordt niet gemotiveerd van die berichten dat er duizenden mensen wachten op hun aanvraag. Dan denk je: per dag kun je eigenlijk maar één ding doen: óf een gehoor óf een beslissing. Dus het voelt altijd als een druppel op een gloeiende plaat. Er wordt wel op gestuurd, die berg voelt iedereen. Maar ik denk dat het ook goed is als er kleinschaligere projecten zijn die kunnen zorgen dat mensen sneller duidelijkheid hebben.'*



Parisa: *'Ik zit hier, gevangen op het hinkelpad van mijn leven, een spel dat nooit af is. Het pad verlaat de grond en klimt de muur op, een onmogelijke reis naar een toekomst die ik door het raam zie. Daar, achter klokken die de tijd verraden, toont zich een warm, doorgaand leven waarvan ik ben uitgesloten. Aan het einde van dit onlogische pad, zie ik vogels uit een kooi vliegen. Zij zijn het ultieme doel van mijn strijd. Hun vlucht is de vrijheid, de beloning waarvoor ik elk moment van dit wachten doorsta.'*

1.3 Effecten op de kwaliteit van de procedure

Volgens mensen die vanuit hun beroep betrokken zijn bij vluchtelingen, heeft het lange wachten in onzekerheid ook een negatief effect op de kwaliteit van de asielprocedure. Ook uit onderzoek blijkt dat hier aanwijzingen voor zijn. Het wachten belemmert het vermogen van vluchtelingen om deel te nemen aan gehoren, het verstoort de perceptie over de IND en bemoeilijkt het ophalen van herinneringen aan het vluchtverhaal; de basis van de asielprocedure.

1.3.1 Deelname aan gehoren

Binnen de asielprocedure ligt bewijslast – en daarmee de verantwoordelijkheid om het asielrelaas te onderbouwen – bij degene die asiel aanvraagt.⁵⁵ Het nader gehoor vormt de basis voor de beoordeling van het asielrelaas. Het doel van dit gehoor is om de elementen voor de beoordeling van het asielrelaas vast te stellen. Door het lange wachten voelen sommige aanvragers zich gedwongen om koste wat het kost aanwezig te zijn bij dit gehoor, ook wanneer ze daar op dat moment mentaal of fysiek niet toe in staat zijn. Ze zijn bang dat uitstel betekent dat hun aanvraag weer 'onderaan de stapel' belandt. Meerdere betrokkenen geven voorbeelden van vluchtelingen die over hun eigen grenzen gaan om een gehoor niet te missen. Een advocaat vertelt over de instructie die hij cliënten geeft. *'Dan zeg ik: als je je niet op je gemak voelt, als je ziek bent of als het niet gaat, dan ga je op je strepen staan en zeg je: stop, dit gaat niet. Maar als je al zestien maanden hebt gewacht, dan zeg je toch niet: laat maar. Afgelopen maandag belde een IND-medewerker die zei: "Hij valt bijna in slaap tegenover me." Dat was een cliënt van mij die zo bang was dat hij te laat zou komen, dat hij op het station had geslapen. Hij zit daar dan en valt bijna in slaap. En de IND zegt: we moeten gewoon stoppen, dit kan niet. Toen heb ik uiteindelijk even met hem gepraat. Hij zei: ik wil nu, ik heb al zo lang gewacht. Dat is gewoon heel triest.'*

'Een cliënt van mij was zo bang dat hij te laat zou komen, dat hij op het station had geslapen.' – Advocaat

Ook vertellen betrokkenen dat onderling contact tussen mensen in de opvang tijdens de wachttijd een negatieve invloed kan hebben op hoe zij hun vluchtverhaal overbrengen tijdens het gehoor. Een medewerker van VluchtelingenWerk die zelf de procedure doorliep, vertelt: *'Je wordt heel erg beïnvloed door de mensen om je heen tijdens het wachten. Je eigen verhaal raakt dan steeds meer op de achtergrond, de details worden minder belangrijk omdat je zo gaat focussen op de hoofdlijnen. Ik zie ook steeds meer mensen die zeggen: ik weet niet meer hoe het was.'*

1.3.2 Afbreuk vertrouwen in de IND

Tijdens de wachttijd vormen vluchtelingen een beeld van de IND dat het vertrouwen tijdens het nader gehoor kan ondermijnen. Terwijl vertrouwen van groot belang is bij het delen van het vluchtverhaal, met name bij gevoelige zaken zoals bekering of geaardheid. *'Dat is best wel intiem om over te praten. Ik probeer mijn cliënten altijd heel erg te coachen: ga het gesprek niet aan alsof de IND je vijand is. Maar de IND wordt je vijand als dat de organisatie is die je maandenlang heeft laten wachten. Dus het vertrouwen in de IND als organisatie die jou serieus neemt en het fair speelt, breekt af. Want het is niet fair, het gaat niet eerlijk. Als je ze al niet kunt vertrouwen op iets simpels als de wet naleven op termijnen, kun je ze dan wel vertrouwen in een zorgvuldige beoordeling? Een hoornedewerker voelt het als de cliënt geen vertrouwen heeft in de IND en gefrustreerd is. Ik snap dat dat lastig is voor de hoornedewerker, want die kan daar persoonlijk niets aan doen. Al deze dingen hebben effect op het verloop van zo'n gesprek.'*, vertelt een advocaat.

'Het vertrouwen in de IND als organisatie die jou serieus neemt en het fair speelt, breekt af. Want het is niet fair, het gaat niet eerlijk.'

– Advocaat



Het lange wachten heeft effect op het vertrouwen dat mensen hebben in de IND.



'Na al dat wachten wordt de IND een boos, eng ding'

Hoor- en beslismedewerkers merken een negatief effect van de wachttijden op het verloop van de gehoren. Een medewerker vertelt: *'Ik merk dat de IND voor sommigen een groot, boos, eng ding wordt. Wat ook wel weer weggaat in het gesprek als ze er een gezicht bij hebben. Maar de IND wordt echt een grote muur in hun leven. En hoe langer je in de opvang zit, des te meer mensen je spreekt die al een gehoor hebben gehad. Of nog steeds geen uitnodiging, of een afwijzing. Dus dat wordt groter en groter. Ze zien ons heel lang niet, dus ze hebben veel tijd om enorme beren van ons te maken.'* Ze voegt toe: *'Je merkt veel spanning bij mensen, vooral aan het begin van een gehoor. Een gesprek bij de IND blijft spannend, ook al is de situatie zoals die zou moeten zijn. Wat ik vaak hoor, is dat ze een situatie van iemand anders in de opvang erbij halen en aangeven: maar die had dit, en toen moest die zo lang wachten en dat wil ik niet: moet ik dan ook zo lang wachten?'*

'Ze zien ons heel lang niet, dus ze hebben veel tijd om enorme beren van ons te maken.' – Medewerker van de IND

Toch zien medewerkers ook dat vluchtelingen tijdens het gehoor vooral opgelucht zijn dat het wachten (bijna) voorbij is en zij hun verhaal kunnen doen: *'Ik moet zeggen dat mensen, hoe vervelend het ook is dat ze lang moeten wachten, vaak ontzettend blij zijn dat ze dan eindelijk hier zijn. En dat ze hun best doen om dit te laten merken en zo goed mogelijk alles te doen wat we van ze vragen. Dus over het algemeen zijn mensen heel meewerkend bij ons.'* Soms wordt er wel frustratie geuit over het wachten aan het einde van het gesprek: *'Vaak zeggen mensen dat ze blij zijn dat het eindelijk is begonnen, omdat ze al zo lang hebben gewacht. Vaak is dat aan het einde van een gehoor, omdat ze het aan het begin heel spannend vinden. Ik kan me voorstellen dat het lastig is om zo'n onderwerp aan te snijden terwijl ze daar zitten om hun verhaal te doen aan mij in de hoop op een vergunning. Meestal voelen ze die ruimte meer aan het einde van het gesprek.'*

1.3.3 Herinnering van het vluchtverhaal

Het wachten heeft ook een negatief effect op herinneringen aan het vluchtverhaal, vooral bij vluchtelingen met PTSS. Uit onderzoek is bekend dat een fors deel (13-25%) van de vluchtelingen psychische klachten heeft die wijzen op PTSS en/of een depressie.⁵⁶ De Britse klinisch psycholoog Jane Herlihy toonde aan dat vluchtelingen met PTSS steeds meer tegenstrijdigheden vertonen in hun verklaringen naarmate er meer tijd zit tussen gehoren.⁵⁷

Op dit moment zitten er vaak meerdere maanden tot een jaar tussen het aanmeldgehoor en het nader gehoor. Bovendien beïnvloeden trauma en andere psychische problemen het opslaan en ophalen van herinneringen en de concentratie van vluchtelingen tijdens de gehoren. Psychische problemen worden vaak verergerd of zelfs veroorzaakt door een langdurige en onzekere asielprocedure.⁵⁸ Dat is problematisch, omdat de IND voor de geloofwaardigheid van mensen die asiel aanvragen kijkt naar de consistentie van hun verklaringen. Hoe meer inconsistent iemand verklaart, hoe eerder de IND de verklaring als ongeloofwaardig beschouwt.

Ook in de praktijk zien advocaten en medewerkers van VluchtelingenWerk dat de lange wachttijd de herinnering van vluchtelingen negatief beïnvloedt. Een advocaat ziet dit vooral bij kinderen, bij wie het ophalen van herinneringen ook zonder wachttijd een uitdaging is: *'Bij jongeren is het de kwaliteit van herinneringen die er echt aan gaat. Als je iets hebt meegemaakt toen je twaalf was en je hebt lang gereisd... Sommigen zijn twee jaar onderweg, dan ben je veertien als je hier aankomt en zestien als je gehoord wordt. Probeer dat maar eens: dat is echt lastig.'* Een andere advocaat ziet ook bij volwassen cliënten die lang wachten dat hun herinneringen vervagen: *'Iraniërs die ik bijsta, hebben vaak een lange reis achter de rug via de Balkan. Dan zijn ze een vier à vijf maanden onderweg voordat ze in Nederland komen. En dan duurt het nog twee jaar voordat ze hun verhaal kunnen doen bij de IND. Dan moeten ze praten over gebeurtenissen van een à anderhalf jaar voor hun vlucht. Die informatie vervaagt gewoon. Voor mezelf ook. Als je mij vraagt naar iets dat twee jaar geleden is gebeurd: voor sommige dingen zal ik het weten, maar voor andere niet.'*

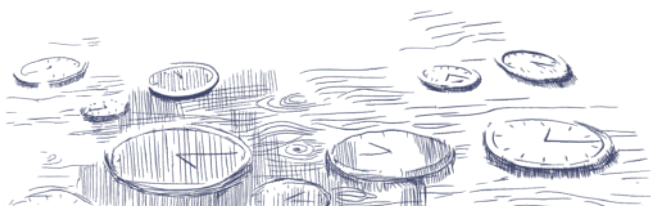


'Hoe langer iets geleden is, hoe moeilijker het is om er over te verklaren'

Hoor- en beslismedewerkers bij de IND herkennen dat het lange wachten van invloed kan zijn op in hoeverre vluchtelingen herinneringen kunnen ophalen over gebeurtenissen tijdens een gehoor. Een medewerker vertelt: *'We merken bij de IND wel dat als iets al lang geleden is, het steeds moeilijker wordt om hierover te verklaren. Natuurlijk houden we daar rekening mee, maar we willen ook het verhaal helder krijgen. Soms vergeet je wat je gisteren hebt gegeten, en dan gaan wij vragen wat er anderhalf jaar geleden op een exacte dag is gebeurd en hoe dat ging.'* Een andere medewerker beaamt dit: *'Je merkt: hoe langer iets geleden is, hoe lastiger het is om daar gedetailleerd over te verklaren. Maar dat vragen we wel tijdens de gehoren.'*

Advocaten en medewerkers van VluchtelingenWerk proberen hun cliënten zo vroeg mogelijk aan te sporen om herinneringen aan het vluchtverhaal vast te leggen. Een advocaat beschrijft: *'Als ze zich melden probeer ik ze meteen uit te nodigen voor een gesprek, als alles nog vers is, want dan neem ik het hele verhaal met ze door. Op het moment voor het gehoor loop ik er nog een keer doorheen. Als ik dan merk dat er informatie mist, dan kan ik dat benoemen en vaak komt het dan ook wel naar boven. Ik heb ook een stapel schriftjes in mijn bureaulade liggen. Die geef ik ze mee omdat ze aantekeningen moeten maken. Ik geef ze het advies om minimaal een keer per maand nog een keer het verhaal door te nemen, zodat het vers blijft. Dat moet ze wel uitgelegd worden, dat doen ze niet uit zichzelf.'*

'Ook een andere advocaat stelt dat het goed benutten van de lange wachttijd voelt als het enige waar zij en haar cliënt controle over hebben: *'Ik zeg altijd: het enige wat jij nu kunt doen in voorbereiding op het nader gehoor, is je verhaal opschrijven en zorgen dat je de details onthoudt. Want als ze het tegen die tijd vragen en je moet het dan ophalen, dan komt het er waarschijnlijk niet zo lekker uit.'* Vanuit VluchtelingenWerk wordt aan cliënten een vluchtverhaalanalyse aangeboden, waarbij samen met de cliënt wordt gekeken hoe het vluchtverhaal goed met documenten onderbouwd kan worden. Door de lange wachttijd ontstaat bij medewerkers van VluchtelingenWerk twijfel over het moment waarop dit het beste kan worden aangeboden: *'Als je nu een vluchtverhaalanalyse doet terwijl het gehoor pas over twee jaar is, vergeten mensen ook veel dingen. Wanneer moet je de analyse gaan doen? En moet je dan ook een aanvullende analyse doen? Soms weet ik niet wanneer het beste moment is.'*

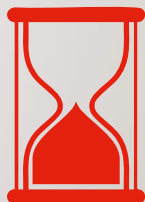


Door het wachten wordt het moeilijker om te verklaren over herinneringen uit het verleden tijdens het gehoor.

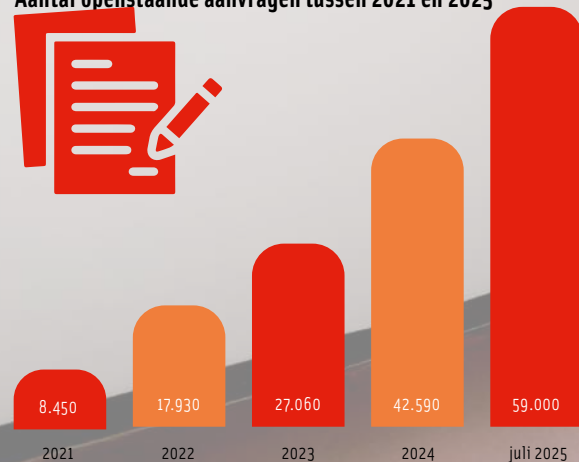
2. Wachten op gezinshereniging

Sinds 2016 lopen de wachttijden voor aanvragen voor gezinshereniging bij de IND op.⁵⁹ De wettelijke termijn voor de behandeling van een aanvraag is negen maanden, maar in 2025 duurt dit minstens twee jaar. Net als bij de asielprocedure zijn de belangrijkste oorzaken voor de wachttijden het structureel te laag inschatten van het aantal aanvragen per jaar en het capaciteitstekort bij de IND. Pas in 2024 breidde het aantal medewerkers om gezinsherenigingsaanvragen te behandelen uit. Terwijl het aantal openstaande zaken sinds 2023 meer dan verdubbeld is.

De wettelijke termijn voor de behandeling van een aanvraag gezinshereniging is **9 maanden**
de gemiddelde wachttijd is nu **2 jaar**



Aantal openstaande aanvragen tussen 2021 en 2025⁶⁰



Het aantal mensen dan langer dan 15 maanden wacht op gezinshereniging, is in één jaar tijd verdubbeld van **11.990** naar **24.890**



2.1 Ontwikkeling van de wachttijden voor gezinshereniging



Procedure voor gezinshereniging

Vluchtelingen die in Nederland mogen blijven kunnen op grond van de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn onder gunstigere voorwaarden gezinshereniging aanvragen dan via de reguliere gezinsherenigingsprocedure.⁶¹ Een voorwaarde is dat de aanvraag binnen drie maanden na het krijgen van de asielstatus wordt ingediend (de nareisttermijn). Als de aanvraag zonder verschoonbare reden te laat wordt ingediend, wordt deze afgewezen. De IND moet binnen negen maanden een beslissing nemen en heeft de mogelijkheid deze termijn bij bijzondere omstandigheden eenmalig te verlengen. In de praktijk wordt de beslistermijn vaak overschreden. Nu duurt het twee jaar voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen. Bij behandeling vraagt de IND soms aanvullende documenten op. Vluchtelingen krijgen dan vier weken om deze documenten – vaak afkomstig van gezinsleden in het buitenland – aan te leveren. Na goedkeuring kunnen gezinsleden een visum (machtiging tot voorlopig verblijf) aanvragen bij de dichtstbijzijnde Nederlandse ambassade. Ook dit kan maanden duren, bijvoorbeeld doordat de ambassade moeilijk bereikbaar is.

Nieuw personeel om wachttijd terug te dringen

In vervolg op de stijging in het aantal asielaanvragen in 2015 liepen in 2016 ook de wachttijden voor gezinshereniging op. Waar eerst extra medewerkers werden aangenomen om achterstanden op asiel weg te werken (honderd in juni 2015 en nog eens honderd in september 2015) werden er in september 2016 driehonderd medewerkers van de afdeling asiel naar de afdeling gezinshereniging overgeplaatst.⁶² Ook kondigde de staatssecretaris aan de beslistermijn voor gezinshereniging te willen verlengen van zes naar negen maanden.⁶³ Dit vanwege de langere wachttijden die er toen al waren voor complexere aanvragen. Dit wetsvoorstel werd echter later ingetrokken. Eind 2016 werden er nog eens veertig medewerkers aangenomen om achterstanden op gezinshereniging terug te dringen.⁶⁴ De staatssecretaris verwachtte dat de wachttijden in de zomer van 2017 zouden zijn ingelopen.

Termijnen overschreden, inperking personeel IND

In juli 2017 lagen er echter nog meer dan 11.000 gezinsherenigingsaanvragen op de plank, met een gemiddelde wachttijd van meer dan één jaar.⁶⁵ De beslistermijn werd structureel overschreden. In september was een deel van deze achterstand ingelopen, maar waren de wachttijden nog niet helemaal weggewerkt. Toch besloot de IND om het aantal medewerkers op de gezinsherenigingsafdeling toen terug te brengen van 220 naar 185.⁶⁶ De staatssecretaris kondigde aan dat de wachttijden in het voorjaar van 2018 weer op orde zouden zijn en aanvragen binnen de wettelijke termijn zouden worden behandeld. In december 2017 was het aantal openstaande gezinsherenigingsaanvragen teruggebracht tot 6.160. Toch bleef de gemiddelde wachttijd veel langer dan de beslistermijn.⁶⁷ In de loop van 2018 nam de wachttijd af, maar bleef deze nog steeds boven de zes maanden. Dit kwam vooral doordat een aantal complexe dossiers lang bleef liggen. In december 2018 lagen er nog 3.180 gezinsherenigingsaanvragen te wachten op behandeling met een gemiddelde wachttijd van bijna zeven maanden.⁶⁸

2015 – 2016

2017 – 2018

Onverklaarbare verschillen

Uit een rapport van UNHCR uit 2019 kwam naar voren dat er, net als bij de asielprocedure, grote en onverklaarbare verschillen in wachttijd waren tussen individuele gezinsherenigingsaanvragen.⁶⁹ Daarnaast informeerde de IND aanvragers inconsistent over de verlenging van de beslistermijn van drie naar zes maanden. In sommige gevallen werd dit tijdig gemeld, in andere pas enkele dagen voor het verlopen van de termijn. Soms helemaal niet. Soms ontdekten aanvragers zelfs dat er nog geen behandelend medewerker was toegewezen nadat zij zelf contact opnamen met de IND over het verstrijken van de termijn. Wel bleek uit het rapport dat de beslistermijn in de meeste gevallen met niet meer dan enkele weken werd overschreden.



Noodopvanglocaties liggen vaak op afgelegen plekken.

Toename wachttijd door taskforce en COVID-19

In 2020 namen de wachttijden voor gezinshereniging flink toe. Dit kwam door de taskforce die asielaanvragen versneld behandelde, wat leidde tot meer statusverleningen en daardoor een toename van het aantal gezinsherenigingsaanvragen.⁷⁰ Ook de uitbraak van COVID-19 zorgde voor vertragingen omdat ambassades tijdelijk sloten.⁷¹ In november kondigde de staatssecretaris aan dat de inreis van nareizende gezinsleden in 2021 bewust zou worden vertraagd, om de druk op opvanglocaties en huisvesting te verlichten.⁷²

2020

Te lage prognoses

In 2021 bleven de wachttijden voor gezinshereniging indirect verder oplopen door de inzet van de taskforce. Hierdoor werd de beslistermijn structureel overschreden.⁷³ Er werd uitgegaan van een te laag aantal te verwachten gezinsherenigingsaanvragen. Hierdoor was te weinig IND personeel beschikbaar om het werkelijke aantal aanvragen te behandelen. Wachttijden bleven oplopen tot er in november 2021 nog 7.740 openstaande aanvragen waren, waarvan 1.110 al langer dan de beslistermijn.⁷⁴

2021

Onderzoek naar oorzaken

In maart 2022 ging de IND over tot maatregelen om de behandeling van gezinsherenigingsaanvragen te versnellen. Deze hielden in dat bij aanvragen waarin geen twijfel bestond over de gezinsband, tijdelijk werd afgezien van nader onderzoek.⁷⁵ Met deze maatregelen werden de achterstanden in de maanden daarop ingelopen, maar dat was slechts tijdelijk. In april publiceerde de IND een eigen rapport om te onderzoeken hoe eerder kon worden beslist op gezinsherenigingsaanvragen.⁷⁶ Hieruit bleken structureel capaciteitstekort, onervaren medewerkers en het verplaatsen van dossiers tussen locaties belangrijke knelpunten. Ook de termijn van drie maanden na het verkrijgen van een asielvergunning bleek te kort voor vluchtelingen om een volledige aanvraag in te dienen. Veel documenten ontbreken dan nog, mede doordat onduidelijk is welke stukken precies nodig zijn. In het rapport wordt bevonden dat de wachttijd in de asielprocedure, met name bij kansrijke aanvragen, onvoldoende wordt benut om het proces van gezinshereniging vast voor te bereiden en te zorgen dat de benodigde documenten tijdig worden verzameld.⁷⁷ Ook UNHCR pleit ervoor om te onderzoeken hoe de asiel- en gezinsherenigingsprocedures beter op elkaar kunnen aansluiten: *'Als je asiel aanvraagt, zou je direct moeten kunnen aangeven dat je in een later stadium ook gezinshereniging wil aanvragen. Als dat zo is, dan gaat bij het verlenen van een vergunning automatisch de nareisaanvraag in. Zo kunnen de documenten die je inlevert voor de asielprocedure meteen gebruikt worden voor je gezinsherenigingsprocedure. In plaats van opnieuw dezelfde documenten moeten inleveren. Het kan sneller en het kan voor de IND ook veel minder arbeidsintensief.'*

2022

'Als je asiel aanvraagt, zou je direct kunnen aangeven dat je in een later stadium ook gezinshereniging wil aanvragen. Het kan sneller en het kan voor de IND ook veel minder arbeidsintensief.' – Medewerker van UNHCR

In 2022 besloot de staatssecretaris, vanwege het acute opvangtekort en de beperkte doorstroom naar reguliere huisvesting, om gezinshereniging bewust te vertragen.⁷⁸ Het doel was om vluchtelingen pas met hun gezinsleden te herenigen zodra zij een geschikte woonruimte hadden. Daarom werd de termijn tussen het indienen van de aanvraag en de behandeling ervan verlengd van zes naar negen maanden. Daarnaast werd de periode tussen inwilliging en afgeven van het inreisvisum bij de ambassade verlengd naar zes maanden. In de praktijk moesten vluchtelingen hierdoor tot wel vijftien maanden wachten op hereniging met hun gezin. In december 2022 oordeelde rechtbanken in vijf verschillende procedures dat deze maatregelen in strijd waren met de Vreemdelingenwet en de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn, en dus onrechtmatig. De Raad van State bevestigde dit oordeel in hoger beroep en bepaalde dat de gezinshereniging voor de getroffen gezinnen alsnog moest plaatsvinden.⁷⁹ In reactie op deze uitspraken kondigde de staatssecretaris in januari 2023 aan de maatregelen in te trekken.

Aardbeving in Turkije en Syrië

In februari 2023 vond een zware aardbeving plaats in Turkije en Syrië. Door de ramp werden ook veel gezinsleden geraakt van vluchtelingen in Nederland waarvoor een gezinsherenigingsprocedure liep. Er ontstonden schrijnende situaties, bijvoorbeeld van gezinsleden die op straat terechtkwamen omdat hun huis was ingestort of gezinsleden die kwamen te overlijden. De IND besloot geen voorrang te verlenen aan aardbevingslachtoffers voor gezinshereniging, omdat dit zou betekenen dat andere wachtende gezinsleden, waarvan velen in vergelijkbare omstandigheden, nog langer moesten wachten. Wel opende de IND een spoedprocedure voor medische noodgevallen, die alleen gold voor uitzonderlijke omstandigheden.

2023

Inzet op beperking gezinshereniging

Het aantal openstaande gezinsherenigingsaanvragen liep in januari 2024 op tot 28.570.⁸⁰ Het kabinet nam geen maatregelen om de capaciteit bij de IND te vergroten of om procesdoorgang te bevorderen. In plaats daarvan onderzocht zij juist beperkende opties, zoals het invoeren van een tweestatusstelsel.⁸¹ Experts waarschuwden dat zo'n stelsel een langdurig en complex wetstraject vereist en zal zorgen voor nóg meer druk op de IND en de rechterlijke macht, door een toename van rechtszaken.⁸² In mei 2024 liep het aantal openstaande zaken verder op tot meer dan 36.000, waarvan bijna 22.000 langer dan zes maanden.⁸³ De belangrijkste oorzaak bleef hetzelfde: de IND baseerde de capaciteit nog steeds op een structureel te lage inschatting van het jaarlijkse aantal aanvragen. In september 2024 liep het aantal openstaande zaken verder op tot meer dan 42.000, met een gemiddelde wachttijd van maar liefst 21 maanden, bijna twee jaar.⁸⁴

Toch zet het demissionaire kabinet nog steeds in op het beperken van gezinshereniging. Naast het tweestatusstelsel wil het demissionaire kabinet gezinshereniging terugbrengen tot het 'kerngezin', waardoor bijvoorbeeld meerderjarige kinderen en ongehuwde partners worden uitgesloten van hereniging. In januari 2024 startte de IND met het Programma Nareis om de achterstanden op gezinshereniging in te lopen. Binnen dit programma werd onder andere de productie verhoogd, de mogelijkheden om een gezinsherenigingsaanvraag digitaal in te dienen verbeterd en processen intern bij de IND efficiënter ingericht.⁸⁵ Toch blijven de wachttijden en het aantal openstaande zaken hoog. In januari 2025 was het aantal openstaande zaken meer dan 59.000 in juli dit jaar.. Daarmee werd de achterstand anderhalf keer zo groot als het jaar daarvoor.⁸⁶ Inmiddels neemt het aantal openstaande zaken af, tot 66.000 (inclusief de aanvragen voor de gezinsleden van alleenstaande minderjarige vluchtelingen). Begin 2025 werd de beslistermijn voor gezinsherenigingsaanvragen verlengd van zes naar negen maanden.⁸⁷

2024

2.2 Langdurig gescheiden zijn van gezinsleden

2.2.1 Dubbel wachten

Wachten op hereniging met gezinsleden begint al tijdens de eigen asielprocedure. Betrokkenen noemen dit ook wel 'dubbel wachten': vluchtelingen zitten niet alleen onzekerheid over het eigen verblijf in Nederland, maar ook over of, en wanneer, zij hun familieleden weer zien. Een medewerker van UNHCR beschrijft: *'Mensen die geen gezinsherenigingsaanvraag hebben ingediend, kunnen na een positieve beslissing meteen aan de slag. Maar je ziet ook mensen die nog op hun gezin wachten. Zij komen in een volgend traject terecht dat heel lang duurt. Zij maken zich zorgen om hun gezin: iets dat ze ook al deden toen ze wachtten op een status.'* De zorgen om het gezin veroorzaken extra druk bij mensen om de asielprocedure snel te doorlopen, om daarna direct de gezinsherenigingsprocedure te kunnen starten. Volgens een advocaat ervaren cliënten die gezinshereniging willen aanvragen de wachttijd in de asielprocedure heel anders dan cliënten voor wie dat niet aan de orde is: *'Sommigen wachten geduldig af, maar er zijn er ook die je helemaal kapot ziet gaan aan het wachten. Het verschil zit met name in mensen met en zonder familie in land van herkomst. Ik heb een aantal zaken van echtparen die hier gekomen zijn zonder kinderen, die vinden het vervelend maar trekken het wel. Met name mensen die hier alleen zijn en nog een gezin hebben in land van herkomst, voor hen is het echt ingewikkeld.'*

***'Ik heb mijn kinderen al meer dan twee jaar niet gezien. Hoe dat voelt? Ik voel me soms alsof ik er helemaal niet ben.'* – Vrouw uit Syrië**

2.2.2 Wanhoop en isolatie

Voor mensen in de procedure betekent het wachten op gezinshereniging constante onzekerheid en wanhoop. Het beheerst hun leven en leidt er bij sommigen toe dat ze zich afzonderen. Een Syrische vrouw, die al meer dan twee jaar gescheiden is van haar kinderen die nog in Syrië zijn, vertelt: *'Ik heb mijn kinderen al meer dan twee jaar niet gezien. Hoe dat voelt? Ik voel me soms alsof ik er helemaal niet ben. Alsof de wereld niet echt is, alles voelt heel ver weg. Alsof ik niet aanwezig ben bij de mensen om mij heen.'* Ook een andere Syrische man die wacht op zijn vrouw en kinderen, vertelt hoe het gemis hem continu bezighoudt: *'Er zijn geen dingen die mij mijn vrouw en kinderen kunnen doen vergeten. Ik vind het moeilijk om met mensen te zijn die niet mijn vrouw zijn, zij is mijn beste vriend, mijn soulmate. Ik mis haar zo erg.'* Een Eritrese jongen van net achttien die al twee jaar wacht op hereniging met zijn moeder, beschrijft hoe hij haar aanwezigheid en zorg de afgelopen jaren heeft gemist: *'Het wachten is heel moeilijk, want ik zou graag willen dat mijn moeder hier bij mij is. Het helpt als je nog jong bent en je je moeder bij je hebt. Omdat zij er niet is, pieker ik en voel ik me hier alleen. Ik heb wel dingen te doen, zoals voetballen en school, maar het is moeilijk als je thuiskomt en je hebt niet je moeder die op je wacht.'*

Veel mensen vertellen dat ze zich zonder hun gezinsleden niet 'heel' of 'compleet' voelen. Het gemis is er constant en beïnvloedt alles wat ze doen. Velen kunnen zich – hoe langer het wachten duurt – alleen nog maar richten op het moment van hereniging. Een Somalische man die ruim drie jaar in Nederland is en zijn vrouw en vier kinderen al bijna vier jaar niet gezien heeft, omschrijft: *'Hoe blij zou ik zijn als ze weer hier zijn? Zij nemen mijn stress weg, zij zijn alles wat ik mis. Als ik mijn familie weer zie, ben ik weer heel. Samen met hen zijn, is alles wat ik nodig heb. Gewoon samen zijn op één plek en dingen delen met elkaar.'*

2.2.3 Onveiligheid en schuldgevoel

Naast het gemis maken mensen zich grote zorgen over gezinsleden die in onveilige gebieden verblijven of onder slechte omstandigheden. Velen hebben de reis naar Nederland alleen afgelegd om gezinsleden de risico's te besparen. Eenmaal hier voelen zij zich bezorgd en schuldig. Een Syrische vrouw die wacht op haar twee kinderen, vertelt dat er plotseling bombardementen plaatsvonden in de regio waar haar kinderen verbleven en dat de stress om hun veiligheid haar bezighield: *'Ze vluchtten van regio naar regio en er gingen mensen dood. Dit moeten aanhoren van een afstand voelde elke dag alsof ik zelf doodging. Nu zijn mijn kinderen wel veilig, maar ze hebben zo veel meegemaakt. Door de stress ging mijn dochter plassen in haar bed 's avonds, en ik ben er niet om haar te helpen.'*

Ook voelen vluchtelingen zich schuldig omdat ze tijdens de wachttijd nauwelijks mogelijkheden hebben om hun gezin financieel te ondersteunen, bijvoorbeeld als familie in geldnood zit. Zo vertelt een Syrische man over de moeilijke situatie van zijn gezin in Turkije. Hij is hard op zoek naar werk, maar kan niets vinden: *'De situatie van mijn gezin in Turkije is zwaar. Ze hebben niemand, ze hebben geld nodig. Maar hier in het kamp mogen we niet werken zonder bsn. Dit veroorzaakt psychische druk. Je zit in een soort vicieuze cirkel, het is een kip en ei verhaal. Mijn vrouw en kinderen hebben geld nodig. Lenen kan niet voor altijd.'*



Parisa: *'Deze envelop is geen brief, maar een gevangenis die mij van de buitenwereld scheidt.'*



'Het wachten maakt zoveel kapot'

Ouders die wachten op hun kinderen vertellen hoe het voor hen onmogelijk is om een actieve ouderrol te spelen, door het lang gescheiden zijn. Ze vertellen hierdoor het gevoel te hebben dat ze niet hun verantwoordelijkheid als ouder kunnen nemen. Een Syrische man die twee jaar wacht op zijn vrouw en twee jonge kinderen vertelt dat zijn kinderen steun nodig hebben die hij op afstand niet kan bieden: *'Op deze leeftijd hebben ze steun en liefde nodig van hun vader. Dit is de eerste keer dat ik zo lang van hen gescheiden ben. Ik voel veel druk. Ik ben hier gekomen om een goed en veilig leven voor hen te zoeken. Misschien dat ze, als ze eindelijk hier zijn, zien dat ik dit allemaal voor hen heb gedaan. Het lange wachten maakt zo veel kapot. Ik praat vaak met ze aan de telefoon. Soms worden ze 's nachts wakker en zeggen ze tegen hun moeder dat ze me nodig hebben. We proberen ook minder te bellen dan eerst. Te veel bellen en die afhankelijkheid van mij, dat is niet goed voor ze.'*

'Misschien dat mijn kinderen, als ze eindelijk hier zijn, zien dat ik dit allemaal voor hen heb gedaan.' – Man uit Syrië

2.2.3 Onbegrip en frustratie bij gezinsleden

Het lange wachten leidt tot onbegrip en frustratie bij gezinsleden in het land van herkomst.

Vluchtelingen in Nederland voelen de druk om uitleg te geven over hoelang het nog duurt. Elk telefoongesprek draait om de vraag wanneer het wachten voorbij is – een vraag waarop zij ook geen antwoord hebben. Een Syrische vrouw die wacht op haar twee kinderen vertelt hoe zij hen dagelijks spreekt aan de telefoon: *'Ik begin elke dag met hen. Elke ochtend bellen we elkaar om goedemorgen te zeggen. Dan is hun eerste vraag: "Wanneer kunnen we naar jou toe komen?" Elke keer komt die vraag terug. Ze begrijpen het niet. Ik zeg altijd: "Vergelijk het met de andere kinderen, die moeten eerst naar Nederland komen en een zware reis maken, maar nu ben ik vooruitgegaan voor jullie".'*

Een Syrische man die wacht op zijn gezin, beaamt hoe elk contact met hen over de gezinshereniging gaat: *'We hebben alleen contact via WhatsApp. Elk gesprek gaat over gezinshereniging: elk gesprek, echt elk gesprek. "Wanneer zul je een verblijfsvergunning krijgen? Wanneer begin je met gezinshereniging?" Dat is echt heel erg zwaar.'* Ook betrokkenen zien hoe dit spanningen veroorzaakt in relaties. Een ervaringsdeskundige en adviseur bij Pharos vertelt: *'Soms begrijpen de vrouw en kinderen in land van herkomst het hele wachten nog minder. De spanning die ontstaat binnen het gezin hierdoor zien de IND en het COA niet. Dan krijgt de man soms ruzie met zijn vrouw aan de telefoon en krijgt hij verwijten dat hij zijn gezin is vergeten nu hij in Europa is. Het onbegrip en de druk van de familie is groot. Dat zien we ook bij amv'ers. Als je moeder de hele tijd belt met "je bent ons vergeten". Ik kan het me wel voorstellen voor families in oorlogsgebied. Hun levensomstandigheden zijn verschrikkelijk en ze willen snel een*

oplossing.' Ook een medewerker van VluchtelingenWerk ziet hoe er door onbegrip bij familieleden spanningen ontstaan: *'Alles kan goed zijn hier in Nederland, maar als je familie in oorlogsgebied zit is alles ondragelijk. Mensen krijgen vaak een telefoontje met de vraag hoelang het nog duurt. Ik hoorde ook van iemand dat zijn zoon niet meer met hem wil praten omdat het te lang duurt, dat is hartverscheurend.'*

'Elk gesprek aan de telefoon gaat over gezinshereniging: echt elk gesprek.' – Man uit Syrië

Ook op lange termijn, na hereniging, schaadt het wachten de relaties van vluchtelingen met hun gezinsleden. Zo kan wantrouwen ontstaan tussen partners dat niet zomaar hersteld is.⁸⁸ Betrokkenen zien huwelijken soms zelfs stuklopen omdat partners in land van herkomst het vertrouwen op hereniging verliezen of omdat na aankomst de dynamiek veranderd is.⁸⁹ Ook de ouder-kind-band kan schade oplopen die moeilijk of helemaal niet meer te herstellen is.⁹⁰ Ouders vertellen hoe hun jonge kinderen hen, naarmate het wachten duurt, soms niet meer herkennen of dat het contact steeds moeizamer gaat. Een Somalische man die al drie jaar wacht op zijn gezin: *'Het heeft effect op de relatie met mijn dochter. Zij was pas twee toen ik wegging. Ze kent mij niet meer. Als we videobellen is er veel onbegrip tussen ons. Ze heeft een vader nodig. Ook de relatie met mijn vrouw verslechtert. Soms zegt ze tegen me dat ik tegen haar lieg en een nieuwe vriendin heb hier in Nederland. Ze verwijt mij dat ik haar achter heb gelaten in Somalië voor drie jaar lang, met twee kinderen en de zorg voor mijn zussen. En ik kan geen beloftes doen over hoe lang het nog duurt, want ik weet dat zelf ook niet. Zo wordt het vertrouwen van mijn vrouw stukje voor stukje afgebroken, hoe langer het wachten duurt.'*

'Alles kan goed zijn hier in Nederland, maar als je familie in oorlogsgebied zit is alles ondragelijk.' – Medewerker van VluchtelingenWerk

Ook een ervaringsdeskundige vertelt hoe hij, na tweeënhalf jaar gescheiden te zijn van zijn dochters, bij de aankomst in Nederland moeite had om de band met hen te herstellen: *'Het was voor mij heel moeilijk om met mijn dochter om te gaan toen ze hier aankwamen. Ze was vier maanden oud toen ik het land verliet en toen zij aankwam moesten wij samen in een huis wonen. Ze was heel bang als ik thuis was. Want ze kende mij niet, alleen via telefoon. "Wie is deze man?" zei ze, en "Waarom moet hij hier bij ons wonen?". Een hele moeilijke vraag van mijn andere dochter was: "Waarom heb je dit gedaan?". Want ik liet hen achter zonder iets te vertellen, omdat ik niemand in gevaar wilde brengen. Toen ze hier kwam was ze bijna vijf. Ik moest aan mijn relatie met mijn dochters werken. Een nieuwe dynamiek. Het kostte mij drie jaar tot wij echt weer een familie konden zijn.'*



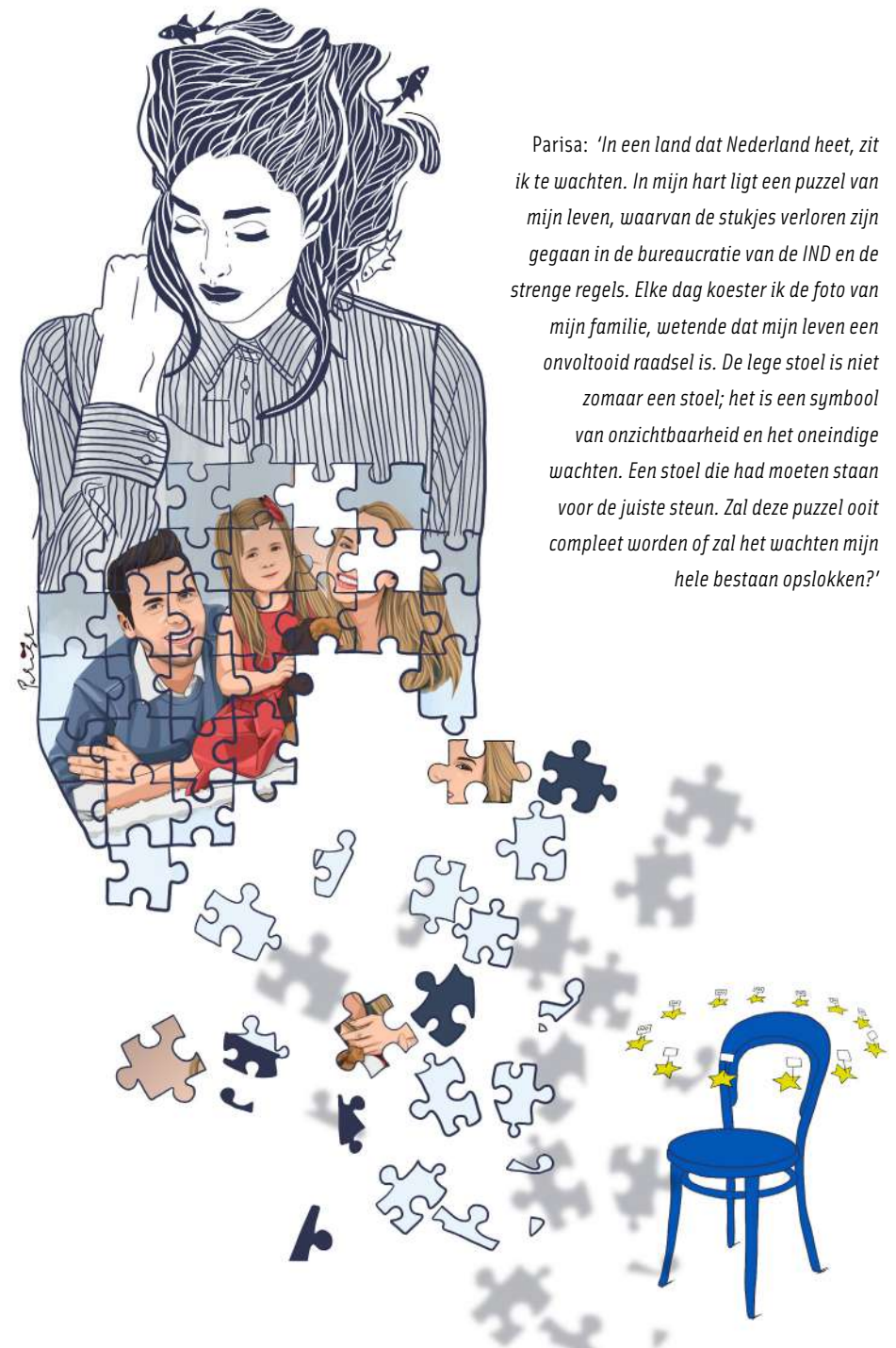
'Samen komen we de moeilijke periode door'

Mensen die wel samen met gezinsleden aankwamen of inmiddels zijn herenigd, vertellen dat het samen zijn steun en veiligheid biedt tijdens het verblijf in de opvang. Een Syrische man, die nu een jaar herenigd is met zijn vrouw en kinderen, vertelt hoe hun komst zijn tijd in de opvang draaglijker heeft gemaakt. Daarnaast heeft het dagelijks samen zijn met zijn kinderen structuur in zijn leven gebracht – iets wat hij daarvoor miste: *'Ik breng de kinderen elke dag naar school en doe de boodschappen. Mijn vrouw kookt dan eten voor als de kinderen terug zijn. De kleine dingen van het samen zijn helpen enorm. Als het lekker weer is gaan we samen naar het park. In de avonden kijken we films met elkaar. Zo komen we deze moeilijke periode wel door.'*

'Veel mensen halen betekenis uit het kunnen zijn van een goede ouder of partner. Maar dit staat onder druk omdat het gezin er nog niet is.' – Psycholoog

2.2.5 Effect op welzijn en gezondheid

In Nederland is nog weinig onderzoek gedaan naar de impact van langdurig gescheiden zijn van gezinsleden van mensen die moesten vluchten. Toch is duidelijk dat dit grote gevolgen heeft. Een rapport van Pharos brengt de bestaande kennis hierover samen en laat zien dat het missen van gezinsleden leidt tot depressieve gevoelens, eenzaamheid en verlies van eigenwaarde en zingeving bij vluchtelingen.⁹¹ Ook betrokkenen uit de praktijk herkennen dit. Een klinisch psycholoog van ARQ benadrukt dat deel van een gezin zijn – als vader, moeder of kind – een belangrijk aspect is van betekenis kunnen geven aan je leven: *'Veel mensen halen bijvoorbeeld betekenis uit het kunnen zijn van een goede vader voor hun kinderen of het zijn van een goede partner. Maar dit staat onder druk omdat het gezin er nog niet is.'* Een aantal studies wijzen op de negatieve effecten op de mentale gezondheid. Onderzoek van psychiater Kees Laban onder Irakezen die naar Nederland vluchtten laat bijvoorbeeld zien dat het missen van familieleden tijdens de opvangperiode en de ongerustheid en eenzaamheid als gevolg, een grotere kans geven op het ontwikkelen van een psychiatrische aandoening.⁹² Een onderzoek uit Denemarken, waarin zesduizend mannelijke vluchtelingen 22 jaar lang werden gevolgd, bevestigt dat. Ook bleek dat vaders die gescheiden zijn van hun gezinsleden meer dan twee keer zoveel kans hebben op stoornissen als PTSS, depressie en chronische stress.⁹³ Bovendien neemt dit risico toe naarmate de wachttijd langer wordt. Ook in Duitsland toont onderzoek aan dat het gescheiden zijn van familie leidt tot verhoogde stressniveaus, terwijl hereniging juist een positieve invloed heeft op de mentale gezondheid.⁹⁴ Een studie uit Nieuw-Zeeland bevestigt dat hereniging met familie het risico op angst en depressie vermindert.⁹⁵



Parisa: *'In een land dat Nederland heet, zit ik te wachten. In mijn hart ligt een puzzel van mijn leven, waarvan de stukjes verloren zijn gegaan in de bureaucratie van de IND en de strenge regels. Elke dag koester ik de foto van mijn familie, wetende dat mijn leven een onvoltooid raadsel is. De lege stoel is niet zomaar een stoel; het is een symbool van onzichtbaarheid en het oneindige wachten. Een stoel die had moeten staan voor de juiste steun. Zal deze puzzel ooit compleet worden of zal het wachten mijn hele bestaan opslokken?'*



2.2.6 Belemmering voor integratie

Gescheiden zijn van gezinsleden belemmert de integratie van gevluchte mensen. Hereniging met gezinsleden is namelijk een beschermende factor: zodra mensen herenigd zijn neemt stress af, verbetert de kwaliteit van leven en ontstaat het vermogen om zich echt te richten op het opbouwen van een nieuw leven.⁹⁶ Mensen die nog wachten op gezinsleden ervaren het tegenovergestelde: ze zitten vast in een wachtstand en voelen nog niet te kunnen beginnen zo lang hun gezin er nog niet is. In de praktijk ziet het COA ook dat bezorgdheid om gezinsleden meespeelt bij het ondernemen van activiteiten in de opvang: *'Ik krijg heel vaak terug dat mensen te vol zitten of zich te veel zorgen maken over hun gezin en zich daarom depressief voelen. En ze gewoon hun tijd hier een beetje uitzitten. Terwijl ze vanuit de opvang al heel veel kunnen opbouwen. Ze kunnen beginnen met werk, school of Nederlands leren.'*

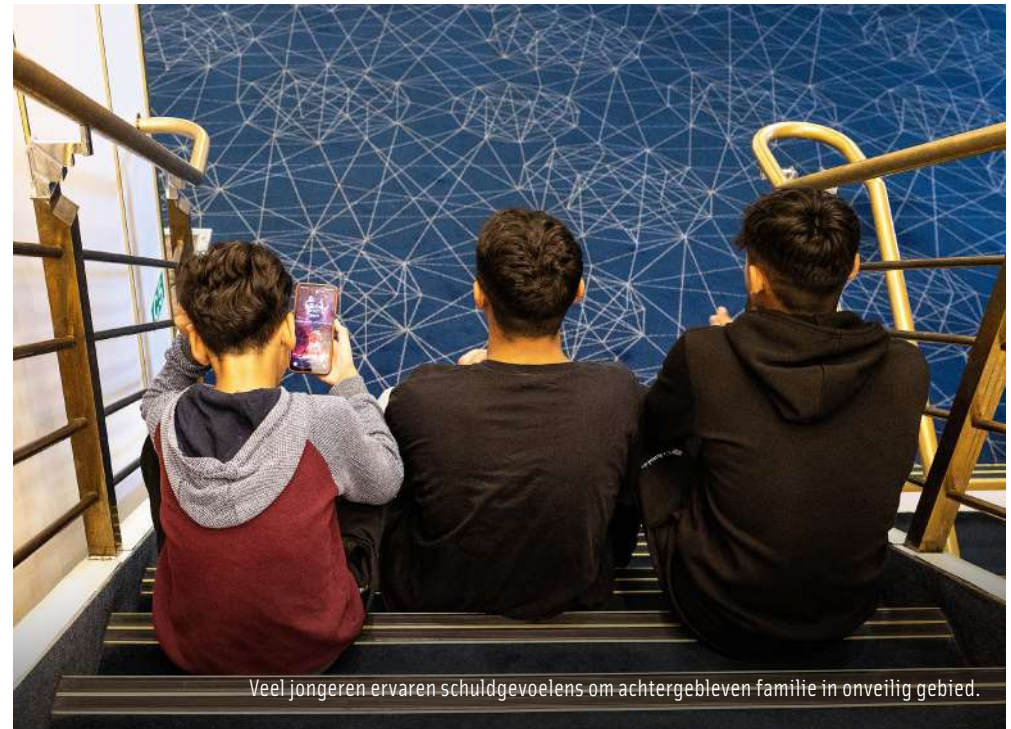
'Ik krijg heel vaak terug dat mensen te vol zitten of zich te veel zorgen maken over hun gezin en zich daarom depressief voelen.'

– Programmabegeleider van het COA

Een wetenschapper die de voorinburgering onderzoekt, ziet ook dat mensen soms nog niet willen deelnemen aan voorinburgeringsprogramma's omdat ze het gevoel hebben dat ze daar pas klaar voor zijn als hun gezinsleden ook in Nederland zijn: *'Wij vinden dat er nog wel meer statushouders zouden kunnen meedoen aan de voorinburgering, zeker nu de wachttijden voor huisvesting zo oplopen. Maar redenen die statushouders zelf geven is dat ze bijvoorbeeld door het wachten op gezinshereniging nog in een soort wachtstand zitten en er nog niet aan toe zijn.'*

'Het is belangrijk om met amv's te focussen op andere dingen dan wachten'

Bij amv's zijn de negatieve effecten van de scheiding van gezinsleden en onzekerheid duidelijk zichtbaar. Veel jongeren ervaren schuldgevoelens om achtergebleven familie in onveilige en schrijnende omstandigheden.⁹⁷ Ze schamen zich dat ze tijdens de wachttijd niet kunnen bijdragen aan de oplossing van problemen van hun familie. Hierdoor ontstaat paniek, het gevoel mislukt te zijn en niet te voldoen aan de verwachtingen van familieleden. Een ervaringsdeskundige die amv's begeleidt ziet dat dit hen belemmert om aan hun toekomst te werken: *'Veel minderjarigen die ik begeleid hebben helemaal geen toekomstperspectief. Hun hoofd staat er niet naar en hun focus is volledig op de gezinshereniging. Ik probeer ze duidelijk te maken dat gezinshereniging belangrijk is, maar dat ze het moeten zien als een proces waar ze geen invloed op hebben. Het is belangrijk om te werken aan een nieuw leven in Nederland in de tussentijd. Maar als ze niet naar school gaan, niet naar sport, niet met anderen omgaan, niet de taal leren, geen actieve dingen doen in Nederland door de gezinshereniging: dan wordt het lastig. Het is heel belangrijk om met hen te focussen op deze dingen en niet het wachtproces.'*



Veel jongeren ervaren schuldgevoelens om achtergebleven familie in onveilig gebied.

3. Wachten in de opvang

Mensen die asiel aanvragen in Nederland, verblijven door de oplopende wachttijden steeds langer in de opvang.⁹⁸ Dit verblijf maakt hen geïsoleerd en afhankelijk van het COA: in de opvang hebben zij nauwelijks grip op hun leven. Door een tekort aan opvangplekken wordt de meerderheid opgevangen op (crisis)noodopvanglocaties, onder schrijnende omstandigheden en met voortdurende overplaatsingen. Al jaren waarschuwen organisaties over de schadelijke gevolgen van langdurig verblijf in deze opvang. Zelfs nadat mensen een verblijfsstatus krijgen, verblijven ze hier nog in afwachting van huisvesting. Daardoor duurt het totale verblijf vaak meer dan drie jaar.

Vluchtelingen moeten **binnen 14 weken** worden gehuisvest, maar dit duurt nu **34 weken of langer**



18.713 mensen met een verblijfsvergunning wachten in de opvang op een woning²⁰⁵



35.640 mensen verblijven in **264** (crisis)-noodopvanglocaties



37.580 mensen verblijven in **106** reguliere opvanglocaties²⁰⁶



3.1 Ontwikkelingen in de opvang



Asielopvang in Nederland

Mensen die asiel aanvragen verblijven in de opvang tijdens hun asielprocedure en in afwachting van huisvesting. De opvang wordt beheerd door het COA en soms door het Rode Kruis of andere opvangorganisaties. Na aanmelding in Ter Apel worden mensen overgeplaatst naar een opvanglocatie ergens in het land, waar ze wachten op de start van hun asielprocedure. Bij een afwijzing van de aanvraag moeten zij binnen 28 dagen de opvang verlaten. Bij een goedkeuring blijven mensen in de opvang totdat een gemeente hen een woning toewijst.

Onderdak bij familie, kennissen en particulieren

Tot begin jaren tachtig kende Nederland geen centraal georganiseerde asielopvang. Mensen die asiel aanvroegen, ontvingen vanaf hun aanmelding een uitkering en vonden onderdak bij familie, kennissen of via particuliere initiatieven. In de loop van de jaren tachtig begon het Rijk, samen met gemeenten, opvang te organiseren. Na een korte centrale opvangperiode werden mensen doorgeplaatst naar huisvesting in de gemeente.

Komst centrale asielopvang

Vanaf 1997 nam de Rijksoverheid de volledige verantwoordelijkheid voor de asielopvang. Doel hiervan was kosten besparen en de opvang efficiënter en doelmatiger organiseren door alle voorzieningen op centrale locaties samen te brengen. Daarnaast ontstond door de groeiende negatieve beeldvorming de wens vanuit de overheid om deze groep mensen buiten de samenleving op te vangen, totdat hun aanvraag was behandeld. Toen al waarschuwden vluchtelingen- en welzijnsorganisaties voor de negatieve gevolgen van centrale opvang, zoals het risico op hospitalisering en het verder afnemen van maatschappelijk draagvlak.



Leven in centrale opvang

In de opvang zijn alle voorzieningen georganiseerd op één plek: onderdak, zak- en eetgeld, rechtsbijstand en noodzakelijke medische zorg. Het COA is verantwoordelijk voor de uitvoering. Veel onderzoeken omschrijven deze centrale opvang als 'totale instelling': een afgesloten en gereguleerde omgeving waar mensen hun dagen doorbrengen onder constant toezicht en alleen samenleven met anderen in dezelfde situatie.⁹⁹ Het belangrijkste doel van centrale opvang is dat mensen beschikbaar blijven voor hun asielprocedure. Hiermee worden zij min of meer gelijkgesteld aan hun procedure en is er weinig ruimte voor ontwikkeling en participatie in de omgeving. Dit terwijl van hen wordt verwacht dat zij, zodra zij na de wachttijd een verblijfsvergunning krijgen, zo snel mogelijk integreren. Omdat opvanglocaties vaak op afgelegen plekken liggen, ontstaat een grote afstand tot lokale gemeenschappen. Mensen verblijven er in een permanente staat van exclusie.¹⁰⁰ In de opvang zelf zijn mensen afhankelijk van het COA, die voorziet in basale levensbehoeften, toeziet op de huisregels en de dagbesteding bepaalt. Mensen in de opvang ontvangen zak- of eetgeld, maar dit is te weinig om zelfstandig actie te kunnen nemen, zoals boodschappen doen, gebruikmaken van het openbaar vervoer en activiteiten ondernemen.¹⁰¹ Hierdoor hebben mensen nauwelijks controle over hun eigen leven tijdens de opvangperiode. Uit onderzoek blijkt dat dit leidt tot gedwongen nietsdoen, passiviteit, isolatie en hospitalisatie.¹⁰² Ook kunnen deze mensen hierdoor moeilijk afstand nemen van traumatische gebeurtenissen uit het verleden.¹⁰³

JAREN 80

1997

Inzet crisisnoodopvang door toename aanvragen

Met de forse toename in het aantal asielverzoeken in 2015 bleek het bestaande opvangsysteem niet flexibel genoeg om voldoende opvangplekken te bieden.¹⁰⁴ Hierop werden snel (crisis)noodopvanglocaties ingericht met minimale voorzieningen. Na de piek in 2016 werd de (crisis)noodopvang weer afgeschaald. Omdat de financiering van het COA, net als de IND, gebaseerd is op prognoses van het aantal asielaanvragen werd toen ook op de reguliere opvangcapaciteit bezuinigd. Bestuursakkoorden over de opvang tussen het COA en gemeenten werden na aflopen niet verlengd en het aantal locaties van het COA liep tussen 2016 en 2018 terug van 113 naar 67 locaties.¹⁰⁵ Verschillende adviezen benadrukten dat het opvangsysteem door dit continu op- en afschalen niet in staat is mee te bewegen met fluctuaties in de aantallen asielaanvragen en onderstreepten het belang van een grotere buffercapaciteit van opvangplekken.¹⁰⁶ Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt bovendien dat de prognoses waarop financiering gebaseerd is structureel te hoog of te laag zijn. Hierdoor vielen de uitgaven voor opvang in de afgelopen 23 jaar 21 keer hoger uit dan begroot.¹⁰⁷ Volgens het COA verstoort het op- en afschalen ook de verhoudingen met gemeenten en zijn gemeenten na 2016 steeds minder welwillend in het beschikbaar stellen van locaties voor opvang.¹⁰⁸ Omdat de wachttijden voor de procedure vanaf 2018 oplopen, verblijven mensen die asiel aanvragen steeds langer in de opvang. In plaats van enkele weken tot maanden, nu meer dan een jaar. Dit leidde tot een waterbedeffect binnen de keten: door het langere wachten bleven opvangplekken langer bezet en stokte de verhuizing naar zelfstandige huisvesting. Hiermee ontstond een tekort aan opvangplekken voor nieuwe aanvragers.



Noodopvang wordt geopend op locaties die niet geschikt zijn voor lang verblijf, zoals evenementenhallen, boten en vakantieparken.

Voorspelbaar tekort aan plekken

Eind 2019 gaf het COA aan in de knel te komen en dringend 50.000 extra opvangplekken nodig te hebben.¹⁰⁹ Desondanks werden in 2020 haast geen nieuwe plekken gerealiseerd, maar bleef het aantal nieuwe asielaanvragen onverwacht laag door de uitbraak van COVID-19. In 2021 ging dit aantal weer omhoog en ontstond het acute tekort alsnog. In augustus dat jaar deed de staatssecretaris een beroep op regionale en lokale overheden om noodopvanglocaties ter beschikking te stellen.¹¹⁰ Dit zijn tijdelijke locaties die niet bedoeld zijn voor opvang, zoals leegstaande kantoren, hotels, boten, sport- en evenementhallen of tenten. Deze locaties hebben een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau dan reguliere locaties. De eerste noodopvang werd in september 2021 ingericht in de Zeelandhallen in Goes.¹¹¹ In oktober volgden meer noodopvanglocaties.



Steeds meer vluchtelingen met een verblijfsvergunning in de opvang

Ook mensen met een verblijfsstatus wachten sinds 2018 vaak in de opvang omdat wachttijden voor een woning in gemeenten ook oplopen. Dit komt door de wooncrisis, maar ook door knelpunten binnen het asielsysteem en problemen in de uitvoering.¹¹² Waar de afspraak is dat vluchtelingen binnen maximaal veertien weken worden gehuisvest, duurt dit inmiddels gemiddeld 34 weken.¹¹³ Ook zijn er grote verschillen in wachttijden tot huisvesting onder gemeenten.¹¹⁴ Tussen 2015 en 2021 bleven gemeenten, met uitzondering van 2017, structureel achter op hun taakstelling voor de huisvesting. Tussen 2021 en 2022 nam het aantal mensen met een verblijfstatus dat in de opvang wacht op een woning fors toe en die stijging is sindsdien niet meer afgenomen.¹¹⁵ Terwijl die opvangplekken juist zo hard nodig zijn voor mensen die nog in de asielprocedure zitten. Het COA ziet nog een andere ontwikkeling die de wachttijd voor mensen die gezinshereniging aanvragen alleen maar langer maakt: gemeenten stellen de huisvesting van vluchtelingen die wachten op gezinshereniging uit totdat het volledige gezin in Nederland is. Zo willen zij voorkomen dat zij een gezin later opnieuw moeten herplaatsen in een grotere woning. Een programmabegeleider van het COA vertelt: *'Het is echt iets van de laatste twee à drie jaar dat steeds meer gemeenten geen tijdelijke woning aanbieden, maar de mensen in de opvang laten wachten totdat de gezinshereniging rond is en ze gelijk kunnen huisvesten in een gezinswoning. Dat zag je een aantal jaar terug niet. Toen werd juist vaak zo'n tijdelijke woning gegeven.'*

Slapen in het gras in Ter Apel

In 2022 liep het opvangtekort verder op door gebrek aan nieuwe plekken en de wachttijden die steeds langer werden. De noodopvanglocaties die werden ingezet raakten overvol. In juni 2022 zag staatssecretaris van der Burg zich daarom genooddaakt om een beroep te doen op gemeenten en veiligheidsregio's om crisisnoodopvang (cno) te organiseren.¹¹⁶ Deze opvanglocaties worden beheerd door gemeenten en zijn bedoeld voor een verblijf van maximaal één week. Eind juni werd een bedrag van 177 miljoen euro beschikbaar gesteld voor uitbreiding van de opvangcapaciteit in 2022 en 2023.¹¹⁷ Daarnaast werd ingezet op het versneld uitplaatsen van mensen met een verblijfsstatus naar tijdelijke locaties, zoals tussenvoorzieningen en hotels. Beide maatregelen bleken onvoldoende: de doorplaatsing van mensen vanuit Ter Apel naar locaties in het land stokte. Toen ook in Ter Apel de opvangplekken opraakten, moesten honderden mensen noodgedwongen buiten in het gras overnachten.¹¹⁸ Hoewel deze acute situatie later werd opgelost en sindsdien niemand meer buiten hoefde te slapen, blijft het tekort nijpend. De voortdurende overbelasting van Ter Apel leidt tot een zeer ernstige veiligheids- en gezondheidssituatie voor de mensen die er verblijven en voor de mensen die er werken.¹¹⁹ Sinds 2022 stijgt het aantal (crisis)noodopvanglocaties alleen maar verder.



Beheer (crisis)noodopvang

Noodopvanglocaties worden beheerd door het COA, als aanvulling op reguliere azc's. Omdat het tekort aan opvangplekken in 2022 ook niet meer met noodopvang kon worden ondervangen, riep de Rijksoverheid hulp in van gemeenten en veiligheidsregio's om ook crisisnoodopvang (cno) te regelen. Cno wordt beheerd door de gemeente en is bedoeld voor opvang van nog kortere duur dan een noodopvang (verblijf van maximaal één week, tweemaal verlengd met 24 uur), in ruimtes die meestal worden ingezet bij een ramp of crisis. Sinds 1 juli 2023 worden cno's van gemeenten en veiligheidsregio's overgedragen aan het COA, of voortgezet onder gemeentelijk beheer als Tijdelijke Gemeentelijke Opvang (TGO).

Crisisnoodopvang werd langdurig verblijf

Waar eind 2022 nog zo'n 9.400 personen (22% van het totaal aantal mensen) in de (crisis)noodopvang verbleven, stijgt dat aantal in september 2025 naar maar liefst 35.640 personen (49%).¹²⁰ Deze locaties zijn oorspronkelijk bedoeld voor hooguit enkele weken opvang, maar zijn langdurige verblijfplaatsen geworden. Door de wachttijden zitten mensen hier maanden- tot jarenlang. Uit monitoring door inspecties en organisaties over de jaren ontstaat een uitzichtloos en schrijnend beeld van de locaties: de leefomstandigheden schieten er aanhoudend tekort en leiden bij langdurig verblijf tot ernstige gezondheidsschade.¹²¹ Slaapruimtes zijn vaak nauwelijks van elkaar gescheiden en plafonds, daglicht en frisse lucht ontbreken regelmatig. Mensen die er verblijven lijden onder het gebrek aan privacy en rust, geschikte voeding en slechte toegang tot goede zorg. Ook laat de hygiëne op veel plekken ernstig te wensen over. Daarbij worden mensen die er verblijven herhaaldelijk overgeplaatst, door het vele openen en sluiten van (crisis)noodopvanglocaties. Ook zijn er grote verschillen tussen de kwaliteit van de locaties en voorzieningen die er worden geboden. Net als in 2016 ontstaan in 2025 in sommige gemeenten met de komst van de crisisnoodopvang ook kleinschalige opvanginitiatieven, beheerd door lokale welzijnsorganisaties. Deze initiatieven bevinden zich binnen de samenleving, de omstandigheden zijn er goed en er is meer eigen regie voor bewoners.¹²² Toch blijven deze initiatieven zeldzaam en versnipperd. Structurele steun vanuit de overheid ontbreekt, waardoor deze positieve uitzonderingen vooralsnog geen serieuze plek krijgen binnen het opvangbeleid.¹²³ Daarnaast zijn verschillen in kwaliteit en begeleiding tussen de vele soorten opvanglocaties een punt van zorg.¹²⁴

2025



In Ter Apel sliepen in 2022 honderden mensen gedwongen in het gras

Doorstroomlocaties: nog langer in de wachtstand

Om de wachttijd in de opvang te verkorten kiezen gemeenten ook steeds vaker voor tijdelijke, onzelfstandige huisvestingsvormen, zoals tussenvoorzieningen of doorstroomlocaties.¹²⁵ Deze locaties ervaren mensen met een verblijfsstatus als een verlengstuk van de opvang en hebben opnieuw verhuizingen tot gevolg. Uiteindelijk leiden ze tot nog meer vertraging van het moment dat deze mensen de regie terugkrijgen en hun leven in Nederland kunnen opbouwen. Bovendien schieten ook hier de omstandigheden regelmatig tekort.¹²⁶ Een wetenschapper die onderzoek deed naar ervaringen met het nieuwe inburgeringsbeleid vertelt: *'Vluchtelingen gaven aan dat een doorstroomlocatie geen fijne omgeving is. Je verwacht dat je naar de gemeente gaat en kunt inburgeren, maar dan kom je op een doorstroomlocatie terecht. Dat kan nog steeds belemmerend zijn en het gevoel geven dat je nog niet echt gaat beginnen. De locatie is buiten de stad, mensen kunnen er niet zelf koken. We hoorden dat dat erg vervelend is. Je mist ook een stuk autonomie. De beveiliging is stevig. Er zijn allerlei regels die je kunt vergelijken met die in azc's. Het draagt opnieuw bij aan een soort wachtstand en onzekerheid.'*

'Je verwacht dat je naar de gemeente kunt en kunt inburgeren, maar dan kom je op een doorstroomlocatie terecht. Dat kan nog steeds belemmerend zijn en het gevoel geven dat je nog niet echt gaat beginnen.' – Wetenschapper

Ook UNHCR is kritisch op de ontwikkeling van doorstroomlocaties, vooral vanwege het voornemen van het demissionaire kabinet om deze locaties uit te breiden en de taakstelling huisvesting van gemeenten af te schaffen: *'Niemand weet nog precies wat die doorstroomlocaties inhouden, maar het is eigenlijk ook weer een vertraging van het moment totdat je écht kunt meedoen aan de maatschappij. Natuurlijk doe je mee zodra je dat kunt, want je wil bijvoorbeeld ook graag geld kunnen sturen naar familie in het land van herkomst. Maar je voelt niet dat je verdergaat in je proces, want je zit in een doorstroomlocatie met nog allemaal statushouders dus je hebt hetzelfde gevoel.'*

Effect van de Spreidingswet

Sinds februari 2024 is de Spreidingswet van kracht die gemeenten verantwoordelijk maakt om voldoende opvangplekken voor gevluchte mensen te realiseren, evenredig verdeeld over het land. Deze wet sluit aan bij eerdere adviezen en leidde ertoe dat steeds meer gemeenten werk maken van structurele opvang.¹²⁷ Het COA ziet dat, door de wet, per juli 2024 in ieder geval 75% van het totaal aantal benodigde plekken beschikbaar is. Toch wordt het positieve effect van de wet afgezwakt door het voornemen van het demissionaire kabinet om de wet weer in te trekken en het gebrek aan sturing en aan financiële en juridische kaders om de opvang te realiseren.¹²⁸ Het voornemen om de wet in te trekken is inmiddels uitgesteld naar begin volgend jaar.¹²⁹



Vaak moeten mensen toiletten en douchecabines delen met veel onbekenden.



3.2 Langdurig verblijf in de opvang

3.2.1 Eenzaamheid en isolement

Het lange wachten in een afgelegen opvang met enkel anderen in dezelfde situatie ervaren mensen als eenzaam en deprimerend. Hun omgeving in de opvang herinnert hen continu aan de onzekerheid van de procedure. Op veel opvanglocaties gaat vrijwel elk gesprek met medebewoners over het wachten. In een noodopvang in een oude kazerne ver buiten de gemeente beschrijven de mensen die er verblijven dat de sfeer steeds grimmiger wordt naarmate hun verblijf langer duurt. Een Jemenitische man zit er nu ruim een jaar: *'Het is gewoon een heel deprimerende omgeving met al die mensen die problemen hebben. Toen ik als vertaler bij het COA werkte, hoorde ik dag in dag uit alleen maar over hun problemen. Ik heb hier veel zelfmoordpogingen gezien, steeds meer naarmate het wachten langer duurt. Ook de politie valt hier regelmatig binnen. Soms komt DTenV [Dienst Terugkeer en Vertrek] om iemand op te pakken. Je wordt er somber van.'* Naarmate het verblijf langer duurt ontstaat ook steeds meer wrijving onderling. Een Syrische man die al veertien maanden met dezelfde mensen in een opvang verblijft en die regelmatig verplaatst is binnen een regio omschrijft: *'Het probleem is dat je heel veel mensen bij elkaar zet voor een hele lange tijd, in een onzekere situatie: dan ontstaan er steeds meer problemen. Meestal gaan er elke maand mensen weg, omdat ze een huis hebben en dan komen er nieuwe mensen. Maar hier niet: er is helemaal geen doorstroom. We zijn al zo lang samen als groep, dus er ontstaat steeds meer frustratie over van alles. Dit vergroot de stress alleen maar meer.'*

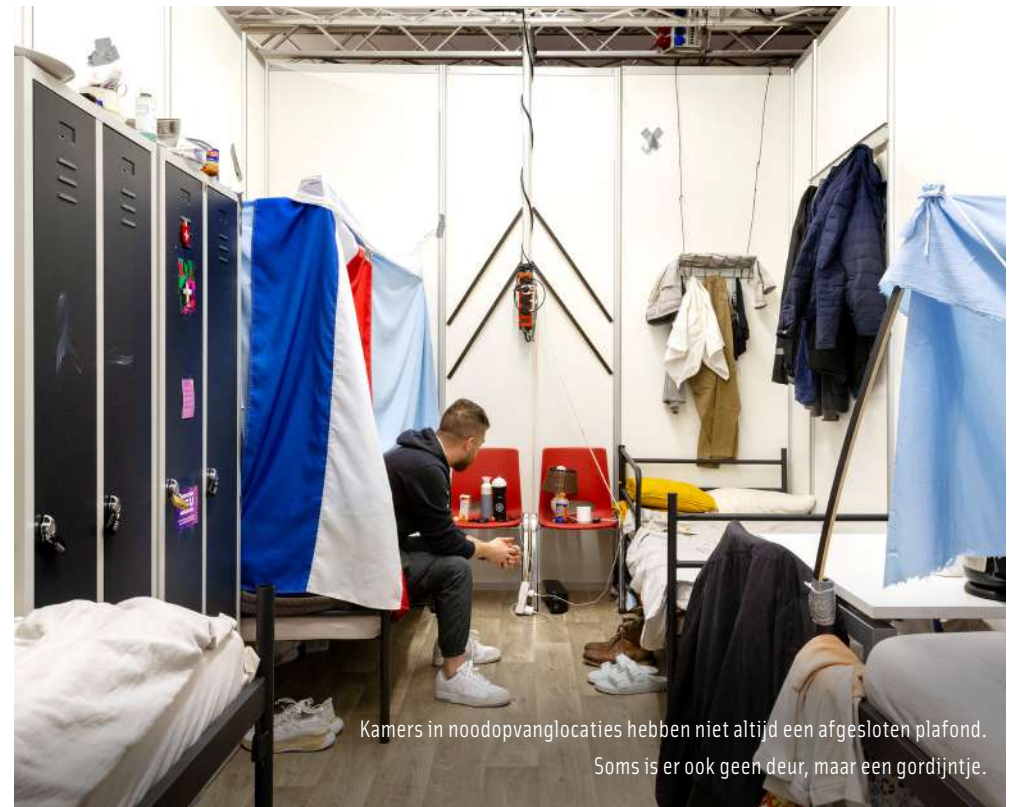
***'Ik kan niet beschrijven hoe het hier voelt. Het hek om het kamp geeft het gevoel alsof we in de gevangenis zijn.'* – Man uit Syrië**

Voor veel mensen voelt het alsof ze in de opvang afgesloten zijn van de samenleving.¹³⁰ Sommigen vergelijken het met een gevangenis, omdat er op veel locaties hekken om het terrein staan die hen letterlijk afsluiten van de omgeving. Een Syrische man vertelt: *'Ik kan niet beschrijven hoe het hier voelt. Het hek om het kamp geeft het gevoel alsof ze ons in een gevangenis hebben gestopt. Je voelt je buitengesloten. Ik had niet verwacht dat het zo zou zijn bij aankomst.'* Ook een wetenschapper vertelt hoe centrale, afgelegen opvang afstand en spanning creëert, met name bij langdurig verblijf: *'Je zet heel veel mensen bij elkaar die niet bij elkaar horen, die vaak veel ellende meegemaakt hebben en hele verschillende achtergronden hebben. Daarmee creëer je dus een spanning in een ruimte. Door de afstand ontstaat er ook spanning met de samenleving daar omheen.'*

***'Je zet heel veel mensen bij elkaar die niet bij elkaar horen, die vaak veel ellende hebben meegemaakt en hele verschillende achtergronden hebben.'* – Wetenschapper**

'Ik probeer niet te veel contact te maken met anderen'

Mensen die asiel aanvragen en tot een minderheidsgroep behoren, zoals alleenstaande vrouwen en lhbt+-ers, ervaren het verblijf op afgelegen opvanglocaties ook vaak als onveilig. Een man uit de lhbt+-gemeenschap vertelt dat hij vanwege zijn gaardheid en etnische achtergrond regelmatig te maken heeft met discriminatie en intimidatie in de opvang: *'Veel bewoners hier zoeken ruzie met me omdat ik lhbt en Alawiet ben. Sinds de val van Assad in Syrië is het alleen maar erger. Ik word zelfs bedreigd. Er verblijven hier ook andere lhbt-personen die hier last van hebben.'* Ook een alleenstaande Palestijnse vrouw die zes maanden in een noodopvang verblijft, vertelt dat ze zich vaak onveilig voelt door de afgelegen ligging van de locatie: *'Als vrouw alleen in dit kamp is het moeilijk. Vooral als ze weten dat je hier alleen bent. Ik voel me niet helemaal onveilig, maar ik probeer niet te veel contact te maken met anderen. Na acht uur 's avonds ga ik mijn kamer niet uit.'*



Kamers in noodopvanglocaties hebben niet altijd een afgesloten plafond. Soms is er ook geen deur, maar een gordijntje.

3.2.2 Verschillen in omstandigheden

De komst van (crisis)noodopvang leidde tot grote verschillen in leefomstandigheden op locaties. Deze verschillen veroorzaken veel frustratie bij de mensen die er verblijven en wekken opnieuw gevoelens op van onrechtvaardigheid en willekeur. De voorzieningen waar je gebruik van kunt maken, zouden volgens hen niet moeten afhangen van de locatie waar je terecht komt. Ook een medewerker van VluchtelingenWerk die op reguliere en (crisis)noodopvanglocaties werkt, vertelt hoe ze van dichtbij ziet wat de verschillen doen met het welzijn van mensen: *'In een azc kunnen mensen zelf koken. Ze hebben daar een huiskamer waar ze kunnen verblijven en activiteiten kunnen doen. Maar in een noodopvang in een oud hostel, waar mensen niet zelf kunnen koken en al anderhalf jaar zitten, hebben mensen het heel zwaar. Die omstandigheden komen nog bovenop de wachttijden en gescheiden zijn van je familie. Tot een paar maanden geleden kregen ze niet eens zakgeld om lunch van te kopen, maar er wordt nog steeds voor ze gekookt. Ik werkte ook in een noodopvang in een sporthal waar mensen niet eens een deur hadden maar een gordijntje, dan voel je je ook heel verloren. Mensen worden wakker met tl-licht en gaan slapen met tl-licht. Daar zie ik ook echt verschil in. Die omstandigheden maken je nog zwakker, kwetsbaarder en wanhopiger. In de noodopvang waar ik werk, is heel veel lawaai: mensen spelen muziek af en anderen zijn aan het bidden, weer anderen zijn aan het spelen. Er is constant geluid en geen rust. Dat doet iets met je psychisch gestel, vooral als je al te kampen hebt met trauma en verdriet.'*

3.2.3 Verblijf in gedeelde voorzieningen

Gedwongen in één ruimte slapen met anderen, delen van sanitair en kookvoorzieningen, nergens een eigen plek hebben om je terug te trekken en tot rust te komen. Dat is volgens de mensen die er verblijven het zwaarst aan de wachttijd in de opvang. Dat het delen van de voorzieningen niet tijdelijk is, maar meerdere jaren duurt en de onzekerheid blijft, maakt het onhoudbaar. Zowel mensen die hun slaap- en privéruimte met gezinsleden delen als degenen die dit met vreemden moeten doen, ervaren dit als een enorme druk.

'Het is moeilijk om het gevoel te hebben dat je geen eigen plek hebt om gewoon tot rust te komen.' – Vrouw uit Jemen

Een Turkse vrouw verblijft al anderhalf jaar met haar man en twee kinderen in één ruimte, eerst in een container en nu in een ruimte in een oud bedrijfspand. Ze vertelt: *'De kamer is ontzettend klein voor vier mensen. Het is een soort hondenhok. Eén kamer voor ons allemaal. Niemand heeft een eigen ruimte. Mijn man en ik willen rust, slapen, de taal leren en ons kunnen concentreren. De kinderen zijn anders en willen films kijken en gamen. Dat schuurt met elkaar.'* Een jonge Syrische vrouw verblijft al meer dan een jaar met haar ouders en drie broers in één ruimte. Ze sport graag dagelijks, maar er is nergens ruimte, ook niet ergens anders in de opvang, om dat ongestoord te doen: *'Wij wonen allemaal in één kamer en*

ik heb geen privéruimte. Ik kan niet in vrijheid sporten. Als ik wil sporten of oefeningen wil doen, dan ga ik naar de badkamer. Een eigen kamer zou me vrijheid geven. Ik heb gezocht naar een sportschool in de buurt, maar er zijn hier alleen sportscholen die gemengd zijn, niet voor alleen vrouwen.'

Een Syrische man verblijft al negen maanden in een noodopvang met vier anderen op een kamer: *'De sfeer in de kamer is niet goed. Je kiest niet zelf met wie je op een kamer verblijft. Je probeert samen te leven en elkaar te respecteren, maar verder heb je niets met elkaar. Dat is heel ongemakkelijk.'* Een Jemenitische vrouw deelt al een jaar een kleine slaapcabine in een noodopvang op een boot met een andere vrouw. Ze vertelt dat er vaak irritatie ontstaat tussen hen over privacy en geluidsoverlast: *'Het is hier heel opgepropt en we irriteren elkaar: mijn kamergenoot wil slapen, maar ik niet. Zij wil muziek luisteren, ik niet. Zij wil lezen, ik niet. Nu probeer ik zo min mogelijk in de kamer te zijn en loop ik buiten rond over het schip. Maar daardoor heb ik nooit rust. De hele dag loop ik rondjes. Het is moeilijk om het gevoel te hebben dat je geen eigen plek hebt om gewoon tot rust te komen.'*



Mensen vinden het belangrijk om voor zichzelf en anderen te kunnen koken.

3.2.4 Afhankelijkheid van het COA en gebrek aan regie

De omgeving van veel opvanglocaties is gereguleerd, waardoor de mensen die er verblijven geen controle voelen over hun eigen leven.¹³¹ Ze vertellen over hun grote afhankelijkheid van het COA voor de meest basale dingen als voeding, vervoer of de was doen.¹³² Een Jemenitische man die al meer dan een jaar verblijft in een noodopvang vertelt: *'Ik heb helemaal geen controle over mijn leven. Ik kan niets doen zonder tussenkomst van het COA. COA voelt als je vader.'* Het COA ziet dit zelf ook. Een woonbegeleider vertelt: *'Op sommige locaties moeten bewoners bij alles aansluiten in de rij. Als je wil wassen, moet je het van tevoren melden. Je moet op gepaste tijden eten, anders is je beurt voorbij. En stel je hebt vier kinderen waar je voor moet zorgen, dan komt dat er nog eens bij. Ga er maar aan staan.'* Ook UNHCR vindt dat er in de meeste opvanglocaties weinig manieren zijn voor mensen om zelfredzaam te zijn, vooral door het gebrek aan kookvoorzieningen: *'Zelfredzaamheid begint met je eigen dag invullen, je ontbijt maken, je eigen eten kopen en koken. Als jij op een locatie woont waar alles wordt geserveerd en je hoeft alleen met je bordje langs te lopen en het wordt opgescheept, dan wordt je zelfredzaamheid ondermijnd. En dat is niet eens de keuze van mensen zelf, die willen dat helemaal niet.'*

'Als jij op een locatie woont waar alles wordt geserveerd en je hoeft alleen met je bordje langs te lopen en het wordt opgescheept, dan wordt je zelfredzaamheid ondermijnd. En dat is niet eens de keuze van mensen zelf, die willen dat helemaal niet.'

– Medewerker van UNHCR

Kookvoorzieningen, een eigen ruimte hebben en die in kunnen richten, zorgen ervoor dat mensen meer zelfredzaamheid ervaren: *'Wij bezochten een noodopvang waar iedere bewoner een bedrag had gekregen om versieringen voor de kamer te kopen. Een vrouw liet zien dat ze allemaal planten had gekocht voor op haar kamer. Ik wil niet pretenderen dat dat de oplossing is voor het opvangprobleem, maar het is wel een voorbeeld dat laat zien dat kleine dingen al iets kunnen doen om het draaglijker te maken voor mensen'*, vertelt een medewerker van UNHCR. Ook een COA-medewerker die in een azc werkt waar mensen een woonunit hebben met daarbij een eigen badkamer en keuken, vertelt dat dit enorm verschil maakt: *'Als ze hier aankomen zijn ze meestal hartstikke blij vanwege de omstandigheden. Dan hoor je ze zeggen: is die hele unit voor ons? Ze hebben een eigen keuken en eigen douche. Dat koken is zo belangrijk. Samen koken en eten is alles voor mensen. Dat is geluk, dat je dat samen kan doen. Ook ik moet soms mijn best doen om niet een bord in mijn handen gedrukt te krijgen.'*

3.2.5 Overplaatsingen

Mensen die asiel aanvragen in Nederland, hebben geen zeggenschap over waar ze worden opgevangen. Ook worden zij tijdens het wachten vaak meerdere keren overgeplaatst. Bijvoorbeeld door het vele openen en sluiten van (crisis)noodopvanglocaties en soms door stappen binnen de asielprocedure.¹³³ Volgens het rapport van de Fundamentele Heroriëntatie is in 2023 ongeveer 40% van de mensen in de opvang ten minste één keer overgeplaatst en 16% zelfs vier keer of vaker.¹³⁴ Deze overplaatsingen verstoren het sociale netwerk dat mensen proberen op te bouwen in hun omgeving en de activiteiten die zij ondernemen.

'Je voelt je als een soort bal die heen en weer wordt gegooid. En overal maak je contacten die je daarna weer achter moet laten.'

– Man uit Afghanistan

Ook komt uit onderzoek steeds meer naar voren dat deze overplaatsingen een negatief effect hebben op de mentale gezondheid en de taalverwerving van vluchtelingen.¹³⁵ Vluchtelingen worden ook vaak pas op het laatste moment geïnformeerd over de overplaatsing, waardoor ze zich hier nauwelijks op kunnen voorbereiden. Ze beschrijven de overplaatsingen als een extra bron van stress, bovenop de bestaande onzekerheid. Het versterkt het gevoel van een volledig verlies van controle. Een Afghaanse man vertelt: *'Toen we in Ter Apel aankwamen werden we naar een opvang in Assen gestuurd, de voorzieningen daar waren heel basaal. De dag erna stuurdde ze ons naar Amsterdam en daar was de situatie iets beter. Toen werden we een maand naar Budel gestuurd. Daarna kwam ik hier. Je voelt je als een soort bal die heen en weer wordt gegooid. En overal maak je contacten die je daarna weer achter moet laten.'* Een Sudanese vrouw die vijf keer werd overgeplaatst in een periode van drie jaar vertelt hoe het overplaatsen het opbouwen van een netwerk onmogelijk maakt: *'Elke keer als ik ergens kom, probeer ik nieuwe mensen te ontmoeten. Maar nu weet ik niet eens of ik hier zal blijven. Ik word er moe van. Ik heb geen eigen plek om iets op te bouwen. Overal waar ik kwam, probeerde ik vrijwilligerswerk te doen of iets om contact te maken met mensen. Maar altijd werd ik weer overgeplaatst en moest ik opnieuw beginnen.'*



Door de vele overplaatsingen moeten mensen vaak afscheid nemen van bekenden en vrienden.



‘Het gaat bij de een sneller dan bij de ander. Dat is wrang.’

De verschillen tussen gemeenten in wachttijd tot huisvesting creëren een gevoel van ongelijkheid en willekeur bij mensen in de opvang. Zelf hebben zij nauwelijks zeggenschap over de gemeente waar ze aan gekoppeld worden. Ook voelt het als onrechtvaardig wanneer anderen, die pas later aan gemeenten gekoppeld werden, sneller een woning krijgen toegewezen dan zichzelf. Een Jemenitische vrouw wacht al bijna een jaar nadat ze haar verblijfsstatus kreeg op huisvesting. Ze vertelt over haar frustratie toen een medebewoner snel gehuisvest werd: *‘Ik vroeg hem: “Heb je al een huis? God zegene je! Hoe lang heb je gewacht?” en hij zei dat het drie maanden was. Hoe kunnen ze nou weer besluiten om iemand na zo kort wachten een huis te geven? Weer is er geen logica.’* Het COA ziet ook dat hoe het gebrek aan zeggenschap en de verschillen in wachttijd tot huisvesting leiden tot frustratie: *‘Veel bewoners zijn gekoppeld aan een gemeente waar ze helemaal niet willen wonen. En dat kunnen we niet veranderen: dat is wat het is. Soms moeten ze “ontkoppeld worden” naar een andere gemeente: ook dat moeten ze dan maar accepteren. En de een krijgt sneller een huis dan de ander. Dan komen ze naar je toe met vragen, zoals: hoe kan het dat hij binnen een paar maanden een huis heeft en dat ik al een jaar aan het wachten ben? Het is heel wrang als het bij de een sneller gaat dan bij de ander, dat geeft een heel naar gevoel bij bewoners.’*

‘Ze vragen je: hoe kan het dat hij binnen een paar maanden een huis heeft en dat ik al een jaar aan het wachten ben? Het is heel wrang als het bij de een sneller gaat dan bij de ander, dat geeft een heel naar gevoel bij bewoners.’ – Woonbegeleider bij het COA



Op veel plekken kunnen kinderen niet binnen drie maanden naar school.



Schadelijke effecten van langdurig verblijf op kinderen

Langdurig verblijf in asielopvang heeft aantoonbaar schadelijke gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen. Tal van studies uit Nederland en andere contexten wijzen erop dat het in de opvang ontbreekt aan een stabiele, veilige en gezonde omgeving die kinderen nodig hebben om op te groeien. In 2019 werd met *Best Interest of the Child Assessments* de situatie van kinderen in de Nederland in kaart gebracht.¹³⁶ Hieruit bleken voorwaarden die hiervoor nodig zijn, zoals continuïteit van opvoeding en zorg, goede levensomstandigheden en toekomstperspectief, bijna altijd onvoldoende. Ook een Noorse studie toont aan dat het gebrek aan structuur, begeleiding en activiteiten in de opvang leidt tot mentale problemen en verhoogde psychische stress bij kinderen.¹³⁷ In België en Denemarken blijkt bovendien dat langdurige opvang de ouder-kindrelatie onder druk zet.¹³⁸ Ouders ervaren minder grip op de opvoeding en voelen zich daarin minder bekwaam.

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd trekt al jaren aan de bel over de situatie van kinderen in de (crisis)noodopvang. In haar meest recente brief in 2025 constateert de Inspectie dat de situatie in de opvang ondanks deze oproepen nog steeds schrijnend en onaanvaardbaar is.¹³⁹ Kinderen in de (crisis)noodopvang lijden onder het gebrek aan rust en privacy, wat onrust en slaapgebrek geeft. Daarnaast zijn er nauwelijks binnen- of buitenspeelruimtes, kindgerichte activiteiten of begeleiding, terwijl een veilige plek om te spelen kinderen juist helpt om met de onzekere situatie om te gaan. Ook is het onderwijs, dat een belangrijke beschermende rol speelt, vaak pas na maanden wachten toegankelijk. Op veel plekken is binnen drie maanden nog geen school geregeld.¹⁴⁰

De vele overplaatsingen vergroten de schade, aldus ook de Inspectie. Een longitudinale studie uit 2013 naar het effect van overplaatsingen, waarbij gebruik is gemaakt van medische gegevens van kinderen in de asielopvang, laat zien dat meer overplaatsingen geassocieerd wordt met meer mentale stress.¹⁴¹ Een Nigeriaanse vrouw met twee jonge kinderen vertelt: *‘Voor mijn oudste dochter is het frustrerend om de hele tijd te verhuizen. Ze maakt vriendjes die ze elke keer moet achterlaten. Nu is ze vooral alleen en heeft ze geen vriendjes om mee te spelen. Al het verhuizen is moeilijk voor kinderen. Vandaag zitten ze hier op school en morgen op een andere school op een nieuwe locatie. Mijn zoontje was net een maand begonnen met school toen we ineens vaak achter elkaar werden overgeplaatst. Ik zag hoe bang mijn zoon werd voor mensen. Hij voelt zich onzeker om nieuwe mensen te ontmoeten. We zitten hier nu een tijdje en het gaat beter, hij krijgt hier hulp en gaat naar een speciale school. Maar ik ben steeds bang dat we weer worden overgeplaatst en hij weer wordt zoals toen.’*

3.3 Participatie vanuit de opvang

3.3.1 Niets te doen

Op de meeste opvanglocaties – vooral de (crisis)noodopvang – is het vrijwel onmogelijk voor mensen om hun dagen zinvol in te vullen gedurende de wachttijd. Mogelijkheden voor activiteiten zoals taallessen, (vrijwilligers)werk of onderwijs zijn beperkt en verschillen sterk per locatie. Dit terwijl de behoefte om iets zinvol te kunnen doen tijdens het wachten groot is. Om afleiding te vinden, gedachten te kunnen verzetten, maar ook om je normaal te voelen. Mensen vertellen hoe hun dagen bestaan uit eten, slapen en wachten. Een Palestijnse man die al meer dan een jaar in een opvang wacht vertelt: *‘Het enige wat we hier leren is hoe je thuis zit, hoe je slaapt en hoe je eet.’* Ook een Syrische man vertelt hoe het niets doen hem frustreert: *‘s Avonds voor het slapen denk je na over hoe je de hele dag niets hebt gedaan en je hebt verveeld. Je raakt er gefrustreerd en verdrietig van.’* Hoe langer het wachten en het nietsdoen voortduurt, hoe meer mensen het gevoel verliezen dat ze iets hebben om voor op te staan. Ook betrokkenen zien wat het langdurige niets doen met mensen doet. Een medewerker van UNHCR vertelt: *‘Wij bezoeken vaak azc’s om te spreken met bewoners. Ik kan me mensen herinneren die ons aanklappen aan het einde van een gesprek en zeggen: “Ik ben arts, ik wil iets doen, maar ik mag niets doen, hoe kom ik hieruit?”’. Maar ook COA-medewerkers die ons vertellen over bewoners die de hele dag in bed liggen. En dan niet omdat ze niets willen of kunnen, maar omdat het niet lukt om jezelf het bed uit te krijgen om weer een dag met niets tegemoet te gaan.’*

“s Avonds voor het slapen denk je na over hoe je de hele dag niets hebt gedaan. Je raakt er gefrustreerd en verdrietig van.” – Man uit Syrië



Mensen willen graag studeren, werken, iets nuttigs doen. Weg uit de kleine kamer die ze delen met vreemden.

3.3.2 Toegang tot werk

Mensen hebben zes maanden na hun asielaanvraag het recht om te werken.¹⁴² Toch zijn er, ondanks dat eind november 2023 de 24-weken-eis werd afgeschaft, nog veel obstakels om echt aan de slag te gaan.¹⁴³ Dit is paradoxaal: het opvangbeleid is erop gericht de kosten voor de overheid te beperken, maar tegelijkertijd krijgen mensen die in de procedure zitten nauwelijks de kans om te werken en in hun eigen onderhoud te voorzien.¹⁴⁴ Een van de grootste problemen is de achterstand bij de inschrijving in de BRP, waardoor mensen geen bsn kunnen aanvragen. Dit nummer is nodig om een bankrekening te openen en om loon te ontvangen. Zonder een inschrijving bij de BRP, kunnen mensen niet aan de slag. Nog steeds zijn er veel mensen die langer dan 6 maanden in Nederland zijn en nog steeds wachten op een bsn. Op sommige locaties hebben zelfs mensen met een verblijfsstatus geen bsn. *‘Sommige mensen hier kregen zelfs een contract aangeboden, maar kunnen niet tekenen omdat ze nog geen bsn hebben’,* vertelt een Syrische man. Ook bij het wachten op een bsn is sprake van onzekerheid en het niet weten wanneer je aan de beurt bent. Een andere Syrische man vertelt: *‘Ik heb nog geen bsn terwijl ik hier al negen maanden ben. Ik heb ze al heel vaak gevraagd hierover. Maar voordat je het kantoor van het COA binnenloopt, hangt er een briefje met vragen als deze, met overal het antwoord ‘nee’. Ze beantwoorden je vraag niet eens meer. Het voelt echt alsof je vergeten wordt.’* Ook de onderlinge verschillen in wachttijden en verschillen tussen locaties frustreren mensen die wachten op een bsn: *‘We willen hier allemaal werken, maar dat kan niet. We wachten al langer dan zes maanden op een bsn. Een van onze vrienden werd overgeplaatst naar een andere locatie en kreeg meteen een bsn, terwijl wij hier nog zitten te wachten.’*

Ook de afgelegen ligging van veel opvanglocaties vormt een obstakel in het vinden van werk. Hierdoor is het voor mensen moeilijker om van de locatie af te komen. Hoge ov-kosten of een gebrek aan vervoer spelen ook mee en slechte omstandigheden op sommige locaties maken werken moeilijk. Door een gebrek aan rust en voorzieningen op locatie zijn sommige mensen die daar verblijven niet in staat om te gaan werken.¹⁴⁵

Zelfs mét een bsn blijft het vinden van werk lastig. Vluchtelingen die proberen te solliciteren vertellen dat werkgevers hen vaak niet willen aannemen, bijvoorbeeld door een gebrek aan taalbeheersing, maar vooral door onbekendheid bij werkgevers met het proces van het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning (twv).¹⁴⁶ Een Sudanese vrouw die al drie jaar in Nederland verblijft ervaarde dat: *‘Ik heb een bsn, maar ik kan niet aan het werk zonder een twv. De werkgevers willen je de baan niet geven omdat ze de moeite niet willen doen om een twv voor je aan te vragen. Ik heb het geprobeerd bij een bedrijf in Utrecht, maar ze zeiden dat ze me niet konden aannemen omdat het tijd zou kosten. Je blijft ronddraaien in een soort cirkel.’* Anderen vertellen dat de banen waarop ze wel kunnen solliciteren vaak niet passen bij hun competenties.



Een Jemenitische man die afstudeerde in computerwetenschappen ging aan de slag bij een bezorgservice, omdat dit de enige plek is waarvan hij had gehoord dat ze vluchtelingen aannemen: *'Omdat ze ons zien als "asielzoekers" en we een twv nodig hebben waar veel werkgevers geen moeite voor willen doen, is de kans klein dat je ergens aan de slag kunt. De enige plekken waar we worden geaccepteerd zijn DHL en Thuisbezorgd, van wat ik heb gezien. Omdat ze daar mensen nodig hebben. Dus ik werk nu bij Thuisbezorgd, want het houdt me bezig en ik hou niet van stil zitten.'*

'Werk is de beste tijd van de dag. Dat je als mens productief kunt zijn, dingen kunt maken en kunt doen, dan geeft dat je een doel.'

– Man uit Syrië

Vluchtelingen bij wie het gelukt is om aan werk te komen, vertellen wat een verschil dit maakt. Het houdt hen bezig tijdens het wachten, geeft hen de kans om van de locatie af te komen en zich nuttig te voelen. Een Syrische man die nu twee jaar in Nederland verblijft en sinds een paar maanden in een fabriek werkt vertelt: *'Werk is de beste tijd van de dag. Dat je als mens productief kunt zijn, dingen kunt maken en kunt doen, dan geeft dat je een doel. Als ik hier de hele dag zou zitten niks zou dat niet normaal voelen.'*

'Als mensen wel een bsn krijgen binnen zes maanden en aan het werk kunnen, dan zie ik daarna gewoon andere mensen. Ze houden hun waardigheid en ze kunnen iets doen, van betekenis zijn.'

– Medewerker van VluchtelingenWerk

Ook vrijwilligerswerk biedt afleiding en een doel. Een Palestijnse vrouw die een paar dagen per week als vrijwilliger werkt bij de Vrolijkheid bij kinderactiviteiten vertelt: *'Vandaag ga ik naar Den Helder om activiteiten te doen met de kinderen daar. Dus maandag is mijn hoogtepunt van de week, want op maandag heb ik dit. De kinderen zijn fantastisch, we helpen ze schilderen en knutselen. We bedenken samen ideeën. Het voelt goed om iets te doen hebben. Het geeft me energie en ik ben even weg van het kamp.'* Ook mensen die via hun werk betrokken zijn in de opvang zien wat werken en bezig zijn doet voor mensen en hun gemoedstoestand. *'Als mensen wel een bsn krijgen binnen zes maanden en aan het werk kunnen, dan zie ik daarna gewoon andere mensen. Ze houden hun waardigheid en ze kunnen iets doen, van betekenis zijn. Niet meer het gevoel hebben dat je hulpeloos bent in een land en maar "dankbaar" moet zijn, maar iets terug kunnen doen. Gewoon menswaardigheid,'* vertelt een medewerker VluchtelingenWerk.

Wachten op een bsn

Mensen die asiel aanvragen in Nederland moeten wachten tot zij worden ingeschreven in de BRP om een bsn te krijgen. Een bsn betekent veel meer dan alleen toegang tot werk. Het is essentieel voor toegang tot de samenleving. Zonder bsn zijn veel zaken moeilijk of onmogelijk, zoals een bankrekening openen, zorgverzekering afsluiten of inschrijven voor een opleiding. Geen bsn hebben kan leiden tot schrijnende situaties. Het kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat iemand geen toegang krijgt tot noodzakelijke zorg of een toegewezen woning niet kan accepteren omdat diegene zich niet kan registreren als huurder.

De inschrijving in de BRP gebeurt in een van de vijf zogenaamde BRP-straten in gemeenten die met de IND samenwerken om de persoonsgegevens vast te stellen. Deze gemeenten zijn hierin gespecialiseerd en ontvangen hiervoor extra financiering. Op grond van de regelgeving zouden 'kansrijke' asielzoekers al direct na hun asielaanvraag in de BRP kunnen worden ingeschreven. In de praktijk komen ze pas na zes maanden op de wachtlijst. De wachttijden voor inschrijving zijn sinds 2020 sterk toegenomen door de tijdelijke sluiting van de BRP-straten door COVID-19.¹⁴⁷ Begin 2022 stonden er 2.330 mensen op de wachtlijst voor een bsn, in november was dat aantal gestegen tot bijna 8.000 asielzoekers die al meer dan zes maanden in Nederland waren en nog eens duizenden mensen die al een verblijfsvergunning hadden.¹⁴⁸

De staatssecretaris gaf toen aan dat er gewerkt werd aan een plan om de wachttijden te verkorten. Pas een jaar later, in oktober 2024, ging de inhaaloperatie van start. Op dat moment wachtten er ruim 18.000 mensen.¹⁴⁹ Meerdere gemeenten, waaronder Amsterdam, Den Haag en Utrecht schreven zowel gevluchte mensen met als zonder verblijfsvergunning in bij de BRP-straat, met extra financiering en in samenwerking met de IND. Ook maakten de ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken structureel extra geld vrij voor uitbreiding van de BRP-straten.¹⁵⁰

Op 1 januari 2025 wachten 12.986 vluchtelingen op een inschrijving in de BRP.





Parisa: 'Elke dag die op de kalender wordt doorgestreept, voel ik als een kramp in mijn maag; de buikpijn van het eindeloze wachten.'

3.3.3 Toegang tot (taal)onderwijs

In de opvang zijn er nauwelijks mogelijkheden om de taal te leren, onderwijs te volgen of jezelf te ontwikkelen tijdens het wachten. Als dit soort mogelijkheden er al zijn, dan zijn ze vaak zo sporadisch of vrijblijvend dat het nauwelijks als zinvolle dagbesteding te beschouwen is. Professionele taalcursussen worden alleen aangeboden aan mensen die al een verblijfsstatus hebben, maar niet op alle locaties. Bovendien staan ze vaak eerst op een wachtlijst, voordat ze kunnen beginnen. Voor mensen die nog in de procedure zitten, worden meestal slechts een of twee uur per week taallessen aangeboden, meestal verzorgd door vrijwilligers. Deze lessen zijn vaak onvoldoende uitdagend en bieden niet genoeg ondersteuning om de taal echt goed te leren.

'Ze hadden al lang kunnen beginnen met ons de taal leren, want dat kost tijd.' – Vrouw uit Palestina

Het frustreert mensen die al lang moeten wachten dat ze nog steeds geen goede start kunnen maken met het leren van de taal of zich op een andere manier kunnen ontwikkelen. 'Ze hadden al lang kunnen beginnen met ons de taal leren, want dat kost tijd. Of ons de kans kunnen geven om cursussen te volgen. Iets om ons bezig te houden. Ze zouden ons ook zelf kunnen vragen wat we willen leren', vertelt een Palestijnse vrouw. Ook een Afghaanse man die net van de middelbare school af kwam voordat hij vluchtte naar Nederland, vindt het zonde dat hij gedurende het wachten niet alvast kan starten met een vervolgopleiding: 'Ik ben nog te jong om te werken en ik wil eerst nog studeren. Maar je kunt nog nergens een opleiding volgen. Op sommige universiteiten bieden ze wel een aantal vakken aan voor vluchtelingen, maar dat is geen opleiding. Ook taal speelt een rol, en dat ze je diploma niet erkennen. Het is echt moeilijk, want ik wil me ontwikkelen maar dat kan gewoon nog niet.'

Verplicht taal- en cursusaanbod in de opvang

De Nieuwe Europese Opvangrichtlijn moet uiterlijk in juni 2026 geïmplementeerd zijn. Volgens deze richtlijn moeten vluchtelingen in de opvang toegang krijgen tot taal-, inburgerings- of beroepsopleidingscursussen die hen in staat stellen om zelfstandig te zijn, te communiceren en werk te vinden. Hiermee wordt het dus niet langer optioneel, maar verplicht dat het COA (of de gemeenten) dit aanbiedt in de opvang zelf of in de omgeving.

Voorinburgering

Om mensen met een verblijfstatus in de opvang de kans te geven om te beginnen aan de inburgering, biedt het COA hen onder de nieuwe Wet inburgering (Wi) een voorinburgeringsprogramma van veertien weken aan. In de praktijk blijkt dit moeilijk uitvoerbaar. Zo is het programma meestal niet beschikbaar op noodopvanglocaties en zijn er op veel locaties lange wachtlijsten door een gebrek aan personeel. Ook sluit de duur van het programma (veertien weken) niet aan op de werkelijke wachttijd van statushouders in de opvang na vergunningverlening (gemiddeld 34 weken). Hierdoor ontstaat er na het afronden van het programma een gat en moeten mensen opnieuw wachten.¹⁵¹

Ook roept de nieuwe Wi gemeenten op om al vanuit de opvang te beginnen met voorinburgering. Toch komt dit op de meeste opvanglocaties nog niet van de grond. Uit monitoring blijkt dat het een merendeel van de gemeenten niet lukt om deze taak uit te voeren, vooral omdat de opvanglocaties vaak op te grote afstand liggen van de gemeente.¹⁵² Hierdoor gaat voor mensen in de opvang nog meer tijd verloren en kunnen ze pas aan de inburgering beginnen na daadwerkelijke vestiging in hun gemeente, terwijl ze in de opvang hun tijd verdoen. Ook verschilt de uitvoering per gemeente. Sommige gemeenten kiezen er wel voor om met de voorinburgering te starten vanuit de opvang en andere weer niet. De verschillen creëren opnieuw gevoelens van ongelijkheid bij statushouders. Een casemanager van het COA beschrijft: 'Sommige gemeenten beginnen direct met de inburgering van bewoners, maar dat verschilt per gemeente. Er zijn meer gemeenten die het niet doen dan wel. Gemeente Rotterdam bijvoorbeeld doet het wel, die beginnen wel al met gesprekken inplannen met mensen op de opvangboot. Maar er zijn ook andere gemeentes die daar niet aan meedoen, omdat ze personeelstekort hebben of er geen tijd voor hebben.'

3.3.4 Eigen structuur in de dag

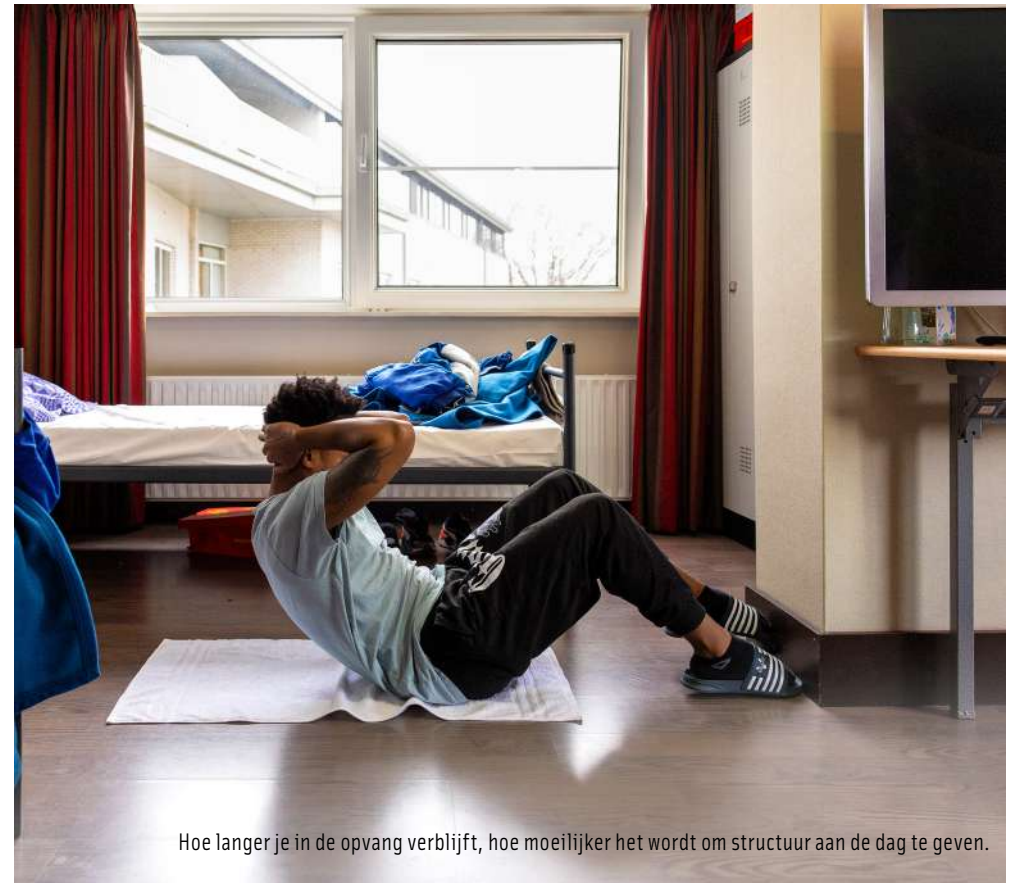
Ondanks de leegte en het niets te doen hebben tijdens het wachten, proberen veel mensen zelf om zo veel mogelijk structuur aan te brengen aan hun dagen. Zelf koken of sporten biedt bijvoorbeeld enige houvast. Een Syrische man die in een noodopvang verblijft vertelt hoe hij, door elke dag te sporten en precies genoeg boodschappen voor die dag te doen, zijn dagen doorkomt: *'Ik word wakker om kwart over negen. Zelfs als ik niets te doen heb, zet ik altijd een wekker. Dan ontbijt ik. Daarna ga ik naar de sportschool om te trainen. Ik blijf daar twee uur. Een normaal persoon is na een uur al klaar, maar ik neem de tijd. Alles om van de locatie af te komen. Dan ga ik naar de supermarkt om boodschappen te doen. Ik koop nooit eten voor de hele week, maar ik koop altijd precies wat ik op die dag eet zodat ik in ieder geval elke dag boodschappen te doen heb.'* Sommige vluchtelingen proberen zelf activiteiten te verzinnen, zoals de taal leren via zelf gekochte boeken of YouTube. Een Jemenitische vrouw vertelt hoe ze na maanden niets doen zo zelf probeerde de knop om te zetten: *'In het begin vond ik het heel moeilijk, niets doen en alleen maar piekeren. Dat is wat de meeste mensen hier doen. Maar ik besloot om niet te blijven wachten op niets. De eerste maanden waren moeilijk, ik huilde veel door de stress en het niets doen deed me pijn. Maar toen besloot ik om zelf de taal te leren, via boeken, WhatsApp en YouTube.'* Maar ook de eigen structuur en activiteiten verzinnen zijn op de lange termijn moeilijk vol te houden.¹⁵³ Een Sudanese vrouw die al drie jaar wacht in de opvang vertelt: *'In het begin, toen ik aankwam, probeerde ik elke dag een plan te maken voor de dag. Maar dat hou je ook maar zo lang vol. Na een tijd lukt het gewoon niet meer. Er is niets meer om wakker voor te worden in de ochtend. Soms voel ik me ook alsof ik helemaal niet wakker wil worden.'*

'In het begin toen ik aankwam probeerde ik elke dag een plan te maken voor de dag. Maar dat hou je ook maar zo lang vol. Na een tijd lukt het gewoon niet meer.' – Vrouw uit Sudan

3.3.2 Mogelijkheden creëren

Het hangt deels af van persoonlijke factoren, zoals iemands opleidings- en taalniveau, of het mensen in de opvang lukt om voor zichzelf mogelijkheden te creëren. Mensen die al een opleiding hebben gevolgd en bijvoorbeeld goed Engels spreken of snel het Nederlands oppikken, lukt het beter om kansen in hun omgeving aan te grijpen. Het COA ziet dit in de praktijk: *'Vooral mensen die in land van herkomst al een diploma haalden, al naar school zijn gegaan of al Engels spreken vinden makkelijker hun weg. Je hebt ook mensen die dat helemaal niet hebben. Voor hen is het heel anders en veel moeilijker om te aarden.'* Voor veel (vrijwilligers)werk is beheersing van Nederlands of Engels bijvoorbeeld een voorwaarde. Een Syrische man die goed Engels spreekt en hierdoor een baan vond via een Engelse vacaturewebsite ziet zelf ook dat het ondernemen van activiteiten hem makkelijker afgaat dan anderen in zijn omgeving: *'Ik heb gesolliciteerd via een vacaturewebsite en heb ook VluchtelingenWerk en het COA vaak gevraagd om de juiste informatie. Ik heb een voordeel. Ik kan communiceren over wat ik nodig heb. Als je dat niet eens kunt, dan kun je ook geen stappen maken. Op sociaal gebied, maar ook met werk.'*

Ook leeftijd speelt een rol. Een klinisch psycholoog van ARQ legt uit: *'Wat je kunt bedenken, is dat jongere mensen vaak iets flexibeler zijn en sneller dingen kunnen oppakken. Ze zijn meer leerbaar en veranderbaar dan oudere mensen die boven de zestig zijn en dan ineens vastlopen. Vaak hebben mensen die ouder zijn ook al wat lichamelijke klachten ontwikkeld, wat ook interfereert met iemands psychische klachten. Mensen zijn gewoon minder flexibel.'* Een wetenschapper met een vluchtachtergrond vertelt uit eigen ervaring hoe leeftijd een verschil kan maken in hoe je de wachttijd doorkomt: *'Voor mensen die op latere leeftijd komen is het moeilijker. Die hebben al een heel leven achter de rug. Voor hen is het verlies van zelfvertrouwen en verlies van mogelijkheden groter. Ik kwam hier aan op jonge leeftijd als Iraanse activiste, maar sprak met een Iraanse activiste die hier op veel latere leeftijd aankwam. Ik had geen last omdat ik niet in een azc hoefde te verblijven en meteen werd opgenomen in de samenleving. Ik ben hier met mijn studie begonnen. Zij kwam op latere leeftijd en was al in Iran opgeleid. Ze moest opnieuw beginnen en kon niet verder bouwen op haar verworven opleiding en ervaring. Voor haar was het veel lastiger om haar plek te vinden hier. Wat ze hier ook bereikt, het is altijd minder dan wat ze daar had.'*

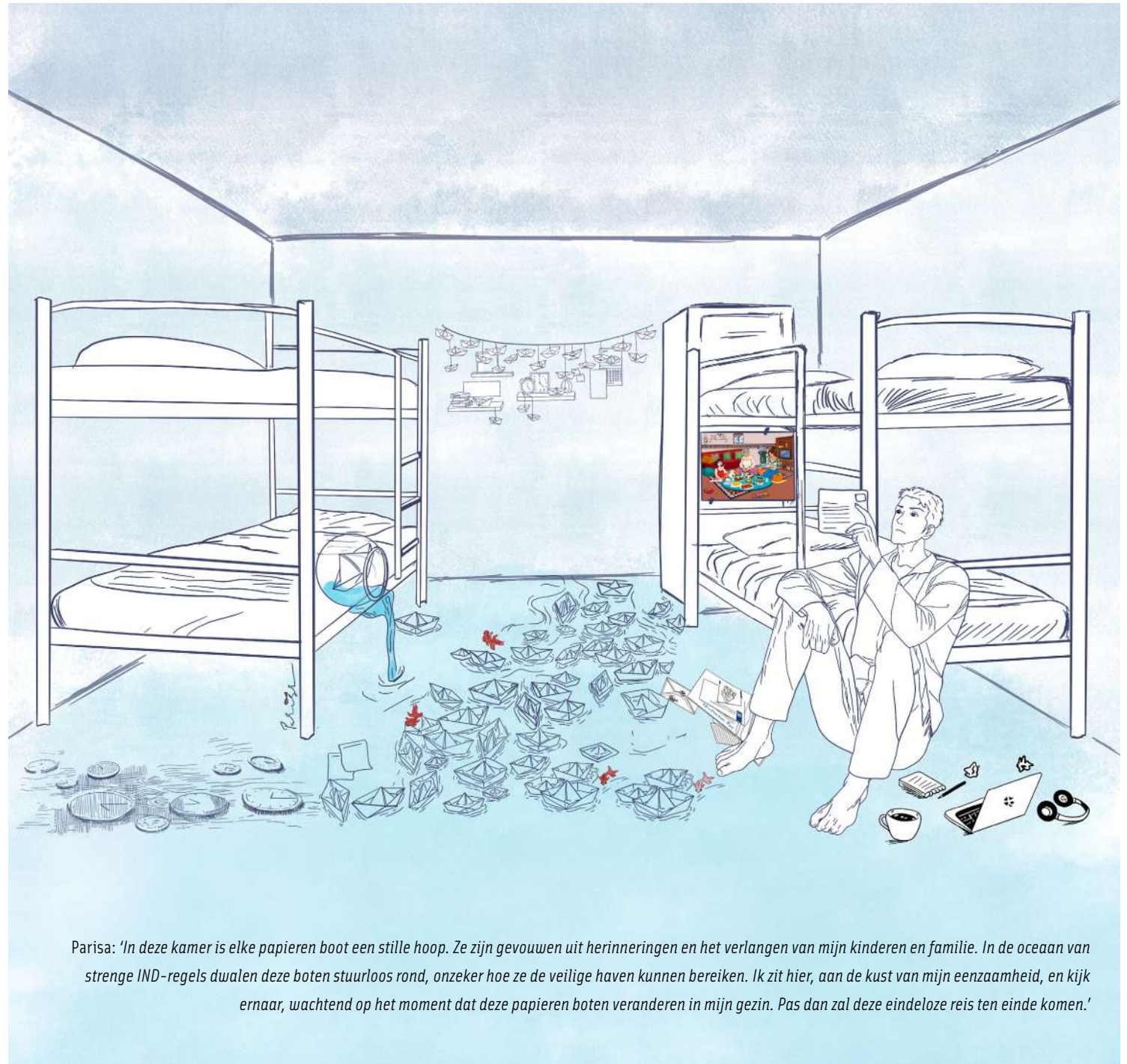


Hoe langer je in de opvang verblijft, hoe moeilijker het wordt om structuur aan de dag te geven.

Meerdere mensen die door hun beroep betrokken zijn bij de opvang, benoemen het concept van statusval als iets dat het actief doorkomen van de wachttijd beïnvloedt. Bij statusval worden ervaringen en vaardigheden uit het land van herkomst hier in de opvang niet erkend. Een wetenschapper vertelt: *'Mensen hadden een heel leven voordat ze kwamen. Dat vergeten we soms en dan zeggen we: ze moeten alles opnieuw doen. Maar mensen komen ook als iemand met vaardigheden, iemand die misschien een bedrijf had, een opleiding of een gezin. Dat is niet ineens allemaal weg. Hoe kunnen we dat omzetten en zorgen dat mensen dat op een andere manier kunnen inzetten? Wat dat ook mentaal met je doet: als je dat op een andere manier moet gaan gebruiken. Of als je allemaal dingen had en daarom werd gerespecteerd, en nu wordt gezien als vluchteling. Hoe ga je daarmee om? Dat lijkt me heel ingewikkeld, vooral in een proces waarin alles voor je bepaald wordt.'*

'Mensen hadden een heel leven voor dat ze kwamen. Dat vergeten we soms en dan zeggen we: ze moeten alles opnieuw doen. Maar ze komen ook als iemand met vaardigheden. Dat is niet ineens allemaal weg.'

– Wetenschapper



Parisa: *'In deze kamer is elke papieren boot een stille hoop. Ze zijn gevouwen uit herinneringen en het verlangen van mijn kinderen en familie. In de oceaan van strenge IND-regels dwalen deze boten stuurloos rond, onzeker hoe ze de veilige haven kunnen bereiken. Ik zit hier, aan de kust van mijn eenzaamheid, en kijk ernaar, wachtend op het moment dat deze papieren boten veranderen in mijn gezin. Pas dan zal deze eindeloze reis ten einde komen.'*



‘Door een goede start kun je afstand nemen van herinneringen’

Verschillende studies benadrukken de positieve effecten van activiteiten ondernemen tijdens de wachttijd. Zo laat recent onderzoek onder mensen die uit Syrië vluchtten zien dat activiteiten ondernemen bijdraagt aan een betere gezondheid en betere beheersing van de Nederlandse taal,¹⁵⁴ iets wat vluchtelingen zelf als belangrijkste onderdeel van hun integratie in Nederland zien.¹⁵⁵ Ook kan het opbouwen van human capital tijdens de wachttijd de kans op werk later aanzienlijk vergroten, zoals het leren van de taal, werkervaring opdoen, een Nederlandse opleiding volgen en sociale contacten opbouwen.¹⁵⁶ Dit kan alleen als gevluchte mensen hiertoe in staat worden gesteld. Ook het positieve effect op vluchtelingen zelf blijkt uit onderzoek: een studie onder gevluchte mensen uit Syrië en Eritrea laat zien dat vrijwilligerswerk en opdoen van sociale contacten hen helpen om het gevoel van controle over hun eigen leven terug te krijgen en hen afleiding bieden.¹⁵⁷

Mensen die vanuit hun werk betrokken zijn bij de opvang, beamen het belang van het kunnen ondernemen van activiteiten. *‘Als vluchtelingen een goede start hebben bij aankomst, kunnen ze ook afstand nemen van hun herinneringen. Als je een nuttige daginvulling hebt, kun je een positieve draai aan je leven geven en hoeft je niet alleen met het verleden bezig te zijn. Dan weet je ook: ik ben niet voor niets gevlucht, het was geen tijdverspilling’*, vertelt een wetenschapper.

‘Waar je geland bent maakt heel erg uit. Als je in een opvang in the middle of nowhere zit, dan is de dag daar in de basis te lang. Maar als je ergens zit waar je activiteiten kunt ondernemen, dan kun je eruit stappen en bewegen.’ – Adviseur van Pharos

Er bestaan grote verschillen tussen opvanglocaties in de mogelijkheden die er zijn om activiteiten te ondernemen. *‘Je ziet dat waar je bent geland om te wachten heel erg uitmaakt. Stel, je zit ergens op een opvang in the middle of nowhere te wachten, dan is de dag daar sowieso te lang. Je zit de hele dag alleen maar op je telefoon met je familie als ze internet hebben. Terwijl, als je op een opvang zit waar je een programma kunt volgen en activiteiten kunt ondernemen, dan kun je eruit stappen en bewegen’*, vertelt een adviseur en ervaringsdeskundige van Pharos. Door de verschillen in het activiteitenaanbod en de geboden mogelijkheden tussen opvanglocaties, is het volgens wetenschappers heel moeilijk om te spreken van één effect van langdurig wachten in de opvang. Juist omdat dit zo afhankelijk is van wat er wordt aangeboden op de locatie of in de omgeving.

Een wetenschapper vertelt: *‘Volgens mij kunnen we niet spreken over het verblijfsduur-effect, want dat hangt zo erg af van welke ervaringen mensen hadden tijdens hun verblijf, hoe ze zijn opgevangen door het lokale team of de mensen daar, wat de voorzieningen waren en of ze werden betrokken of juist niet.’*

Op kleinschalige opvanglocaties waar er vanuit de gemeente flink wordt ingezet op participatie in de omgeving, wordt de wachttijd in de opvang bijvoorbeeld heel anders ervaren. Ook mensen die vanuit hun beroep betrokken zijn bij de opvang, zien wat dit oplevert. Zoals een medewerker van VluchtelingenWerk die vertelt over een kleinschalige opvanglocatie waar hij werkt: *‘Ik zie dat de grootte van de opvang heel erg van invloed is. Ik werk op een kleinschalige opvang in Diessen waar zestig mannen verblijven die allemaal wachten op een nader gehoor. Er wordt daar heel sterk ingezet op taalonderwijs en op werk. Iedereen heeft een bsn en de helft is aan het werk. Iemand bereikte er binnen een jaar al B1-taalniveau. Je merkt dat in de sfeer. Mensen klagen weinig. Voorheen werkte ik in een opvang in een grote evenementenhal in Breda, zonder privacy, zonder aparte slaapkamers en zonder activiteiten. Daar was de sfeer binnen een paar weken al zo slecht dat mensen weg wilden. Dus wat je aanbiedt op locatie is echt van invloed op het welbevinden van mensen en bereidheid om deel te nemen.’*

‘Als je mensen vraagt: wat heb jij nodig? Dan is dat heel anders dan als jij tegen ze zegt: je hebt dit nodig en ik ga dat regelen. Dan neem je mensen serieus, je laat ze in hun waarde en behandelt ze als mens.’ – Psycholoog

Daarnaast is het volgens betrokkenen belangrijk dat mensen zelf kunnen bepalen hoe zij hun wachttijd invullen. Op dit moment wordt bij het aanbod van activiteiten in de opvang nog maar beperkt gekeken naar de interesses van mensen.¹⁵⁸ Een klinisch psycholoog van ARQ beschrijft: *‘Als je mensen vraagt: wat heb jij nodig? Dan is het heel anders dan als jij tegen ze zegt: je hebt dit nodig en ik ga dat regelen. Dan neem je mensen serieus, je laat ze in hun waarde en behandelt ze als mens. Dat helpt mensen om opnieuw het gevoel te hebben dat ze een menswaardig bestaan kunnen opbouwen.’* Een medewerker van UNHCR noemt een voorbeeld van hoe dit aspect van eigen zeggenschap in de praktijk werd gebracht op een opvang in Sneek: *‘In Sneek werd door de COA-medewerkers aan bewoners gevraagd wat ze zouden willen doen. Daarna werd geprobeerd om dat te organiseren. Dat is een heel ander soort aanpak waarbij werd gedacht: we starten niet vanuit het COA-boekje, maar we starten bij de persoon die nu voor ons zit en kijken: wat wil jij?’*

4. Gezondheid, welzijn en vertrouwen

De opstapeling van wachten heeft een negatieve invloed op de (mentale) gezondheid en het welzijn van vluchtelingen. Dat wordt bevestigd in uitgebreid onderzoek in Nederland en vergelijkbare contexten in Europa. Ook vluchtelingen zelf vertellen over hoe het wachten hoe hun gezondheid onder druk komt te staan naarmate het wachten langer duurt. Zij ervaren stress en depressieve gevoelens door de uitzichtloosheid. Bovendien ondermijnt het wachten hun vertrouwen in instanties en in mensen om zich heen.



Langer wachten vergroot het risico op een psychische aandoening met **bijna 25%**



In 2016 schatte de Gezondheidsraad dat **13 tot 25%** van de vluchtelingen Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS) ontwikkelt en waarschuwde de raad voor de gevolgen hiervan



4.1 Mentale gezondheid en welzijn

4.1.1 Mentale gezondheidsklachten

De mentale gezondheid van mensen die asiel aanvragen verslechtert door de opstapeling van het vele wachten. Klachten die zij zelf noemen zijn stress, angst en depressieve gevoelens. Sommigen geven aan dat klachten ontstonden naarmate het wachten langer duurde. Anderen vertellen dat klachten die ze al hadden door het wachten verergeren, zoals een Nigeriaanse vrouw die al meer dan drie jaar in Nederland is: *'Het wachten komt bovenop de problemen waardoor je hier in eerste instantie naartoe bent gevlucht. Bovenop de stress en spanning die je al voelde voor het vluchten. Soms lukt het me niet meer om er zelf uit te komen. Na al dit wachten zal het voor mij moeilijk worden om mijn leven weer op orde te krijgen. Het beïnvloedt mijn gezondheid, mijn leven. Ik heb geen energie meer om dingen te doen, soms ben ik de hele dag alleen maar aan het nadenken.'*

Het wachten komt bovenop de stress en spanning die je al voelde voor het vluchten. Soms lukt het me niet meer om er zelf uit te komen.'

– Vrouw uit Nigeria

De meeste mensen hebben vooral last van slaap- en concentratieproblemen door het constante piekeren over hun situatie. Sommigen vertellen dat ze hier inmiddels medicatie voor krijgen, maar dit ervaren als een druppel op een gloeiende plaat. Een Syrische vrouw vertelt: *'Ik ben constant aan het nadenken, soms kan ik niet slapen door de stress. Ik doe geen oog dicht. Zelfs als ik aan het studeren ben, is er invloed van de stress. Het is de hele tijd aanwezig. Ik kan me op veel dingen niet concentreren. Niet op de les, niet op het voorbereiden van mijn kind voordat het naar school gaat. Ik vergeet dingen.'*

'Het wachten brengt je naar donkere plekken in je hoofd waar je niet wil zijn.' – Man uit Syrië

Een deel van de mensen vertelt ook meer angst te ervaren door het wachten, bijvoorbeeld in het bijzijn van anderen. Een Syrische man vertelt hoe hij vaker zenuwachtig wordt van het ontmoeten van nieuwe mensen of in drukke omgevingen: *'Door het wachten heb ik angst gekregen om met nieuwe mensen te praten. Ik kan niet meer omgaan met drukke plekken. Als ik naar een drukke plek ga, kan ik me soms niet concentreren op waar ik moet lopen. Bijvoorbeeld toen ik op bezoek ging bij mijn broer in Haarlem. Mijn gedachten zijn steeds: ben ik verdwaald? Is waar ik nu heen ga waar ik zou moeten zijn? Heb ik de juiste beslissing genomen? Door het wachten heb je gedachten die je niet wil hebben. Het wachten brengt je naar donkere plekken in je hoofd waar je niet wil zijn.'*

4.1.2 Verlies van motivatie en eigenwaarde

Door het lange wachten ervaren mensen depressieve gevoelens, omdat het voor hen voelt alsof het leven stil staat. Een Afghaanse man beschrijft hoe hij dit ziet bij zichzelf en bij anderen om zich heen: *'Je hele leven staat drie jaar stil. Je wacht tot je kunt werken, studeren, een sociaal leven kunt hebben. Ik heb het hier met vrienden over: iedereen hier staat in de wacht en wacht tot dingen zeker worden. Door die onzekerheid voel je je verlamd. Zelfs als je wel iets kunt doen, voel je je er onzeker over.'*

'Zelfs als je wel iets kunt doen, voel je je er onzeker over.'

– Man uit Afghanistan

Alle mensen beschrijven het wachten als verloren tijd: jaren die voorbijgaan en die ze niet meer terugkrijgen. Vooral jongere mensen merken hoe ze ouder worden en motivatie verliezen om de doelen na te streven die ze bij aankomst hadden. Sommigen twijfelen of ze doelen moeten bijstellen of helemaal opgeven, omdat er al zo veel tijd voorbij is gegaan. Een Sudanese vrouw die zich bij aankomst had voorgenomen om verder te studeren, vraagt zich af of dit nog de moeite waard is na drie jaar wachten, omdat dit alleen maar meer tijd zal kosten: *'Ik voel me teleurgesteld en eenzaam door het wachten. Ik heb ook het gevoel dat het ze niet kan schelen dat het niet goed met me gaat. Ze zien niet dat het wachten al je energie kost. En het kost je ook je doelen. Toen ik in aankwam dacht ik dat ik mijn procedure snel zou afronden. Nu ben ik dertig en voel ik dat ik ouder word. Ik verlies mijn energie om de dingen te doen die ik wilde doen toen ik net aankwam. Ik verlies mijn focus en nu is het echt moeilijk om daar terug van te komen.'*

'Ze zien niet dat het wachten al je energie kost. En het kost je ook je doelen.' – Vrouw uit Sudan

Ook een Syrische man beschrijft hoe hij zijn doelen na verloop van tijd bijstelde. Waar hij eerst nog droomde van een eigen bedrijf en een eigen huis, focust hij nu alleen nog op de komst van zijn gezin: *'Toen ik hier aankwam voelde het goed. Maar na een paar maanden voelt het alsof je langzaam doodgaat. Het wachten maakt al je dromen kapot, alles wat je van plan was om te doen. Ik had dromen, maar door het wachten wil ik me nu alleen op mijn gezin richten. Mijn enige hoop is nu nog om mijn gezin te hebben, niets anders. Ik had plannen om werk te vinden, een zaak op te zetten, mijn huis te krijgen. Maar nu heb ik geen hoop meer, ik hoop alleen nog op mijn gezin. Al zijn ze alleen al hier in het kamp bij mij, niet eens in een huis. Ik hoef geen huis meer. Zelfs als we allemaal op een kamer wonen is dat genoeg voor mij.'*



Door het wachten in onzekerheid neemt ook de motivatie om te participeren in Nederland af. Een Syrische vrouw vertelt hoe ze haar motivatie om de taal te leren kwijtraakte toen ze na anderhalf jaar wachten hoorde over het besluitmoratorium voor Syrische asielaanvragen. Door de angst dat ze in Nederland geen toekomst heeft, ziet ze geen nut in doorzetten met haar studie: *'Ik was klaar met A1-niveau maar wil nu niet door naar A2. Door de onzekerheid: iedere dag krijgen wij te horen dat we hier geen toekomst meer hebben. Het wachten is onzin. Wij zitten te piekeren over de procedure en voelen dat we geen positieve beslissing gaan krijgen. Uiteindelijk gaan ze ons toch terugsturen naar ons land.'* Een casemanager van het COA vertelt hoe hij de bereidwilligheid bij mensen ziet afnemen naarmate het wachten op huisvesting langer duurt. Ook ziet hij dat er in die wachttijd maar beperkte mogelijkheden zijn: *'Dan zitten ze zo lang te wachten dat ze gewoon echt geen motivatie meer kunnen opbrengen. Als ze net hun status hebben gekregen willen ze van alles doen: werken en inburgeren. Maar als dat dan niet lukt, want we kunnen het niet altijd faciliteren, dan zie je dat dat mentaal echt aan ze vreet. Ik zie bij bewoners, niet bij allemaal natuurlijk, maar dat ze soort schild om zich heen optrekken en minder willen doen, minder gemotiveerd zijn en feller gaan reageren.'*

'Het wachten maakt al je dromen kapot, alles wat je van plan was om te doen.' – Man uit Syrië

Mensen ervaren door het wachten en het niets kunnen doen aan de eigen situatie ook een verlies van het gevoel van eigenwaarde. Velen vertellen zich waardeloos en nutteloos te voelen. Een Palestijnse vrouw van begin dertig vergelijkt zichzelf met leeftijdsgenoten, die in een normale situatie ervaring opdoen en werken aan hun carrière. Over haar eigen situatie vertelt ze: *'Je voelt je waardeloos, want je bent alleen maar aan het eten en slapen. Je bent waardeloos in het leven omdat je niets te doen hebt. We zijn niet geboren om alleen te eten en slapen. We zijn als mens geboren om dingen te doen, verandering teweeg te brengen. Dus dit frustreert me. Straks kunnen meedoen in de buitenwereld hangt ook af van je ervaring. Als je dat nog niet hebt, en je bent al 32, dan wordt het heel moeilijk.'*

'We zijn niet geboren om alleen te eten en slapen. We zijn als mens geboren om dingen te doen, verandering teweeg te brengen.'
– Vrouw uit Palestina

'Ik zeg tegen mezelf dat dit mijn lot is'

Gevluchte mensen delen de manieren waarop ze proberen om te gaan met hun gevoelens van somberheid en frustratie over het wachten. Ze proberen actief de aspecten van de situatie die buiten hun controle liggen los te laten. Een Afghaanse man vertelt: *'Het helpt me om goed vertrouwen te hebben. Dat is alles wat ik kan doen. De rest is buiten mijn controle. ik moet vertrouwen hebben dat alles goedkomt en dat ik me moet voorbereiden op wanneer die dag komt.'* Een Turkse vrouw vertelt dat ze na verloop van tijd probeerde berusting te vinden, zodat ze niet meer gefrustreerd raakt over het wachten, zowel naar zichzelf als naar anderen: *'Ik probeer tegen mezelf te zeggen dat het mijn lot is, geestelijk probeer ik zo om er bovenop te komen. Je moet niet alleen negatief denken, dat werkt ook niet mee. Ik ben geestelijk bezig met een soort voorbestemmingsgedachten. Als ik dit mee moest maken dan moet ik het meemaken, daarmee probeer ik me bezig te houden.'*



Door het wachten en niets kunnen doen verliezen mensen hun gevoel van eigenwaarde.

4.1.3 Effect op relaties

De somberheid en frustratie over het wachten werkt door in de relaties van vluchtelingen en in het contact met mensen om hen heen, met name binnen het gezin. Een Palestijnse man vertelt dat hij merkt dat hij zijn frustratie afreageert op de mensen om zich heen: *'Voor mijn kinderen is het niet goed. Ze zijn nog jong en de somberheid en stress van mij en mijn vrouw beïnvloedt hen. Ik kan het niet meer rustig aan doen als we een discussie hebben. Soms ontplof ik gewoon. En mijn vrouw ook.'*

Een Nigeriaanse vrouw beschrijft hoe ze merkt dat het haar relatie met haar man en kinderen negatief beïnvloedt – de onzekerheid, maar ook het voortdurend samenleven in een kleine ruimte zonder iets te doen te hebben: *'Soms ben ik moe van alle frustratie in mijn hoofd. En dan ben ik in de kamer en wil ik hem niet zien. Maar je zit altijd in dezelfde kamer met elkaar, er is geen ruimte om alleen te zijn. Als je eet, zie je hem, als je in bed ligt, zie je hem. Soms ben ik boos en wil ik dat hij een paar uur weggaat. Soms ben ik boos, maar wil ik niet dat de burens weten dat we ruzie hebben. Mijn relatie met mijn kinderen is voor negentig procent oké, maar soms ben ik niet mezelf en zou ik willen dat ik een alleenstaande moeder was. Soms als ik mijn hoofd vol heb, huil ik, blijf ik in mijn kamer en denken ze dat ik slaap.'*

'Het azc grenst aan waar de huizen van Nederlanders beginnen. Ik zie altijd stellen vertrekken uit huis met hun kinderen. En dan denk ik: wanneer kan het leven voor mij hier beginnen? Het is alsof ik naar een frame uit de toekomst kijk.' – Vrouw uit Pakistan

4.1.4 Behoeftte aan een normaal leven

Mensen die wachten geven aan enorm uit te kijken naar een normaal leven en naar het moment waarop dat daadwerkelijk begint. Een Nigeriaanse man die verblijft op een azc en werkt in de omgeving, beschrijft het contrast dat hij ziet tussen collega's op het werk en hemzelf: *'Vrienden van mijn werk gaan soms op vakantie, maar ik kan dat niet. Ik leer buiten het azc mensen kennen en zij doen allemaal dingen die ik ook wil doen, maar nog niet kan doen nu.'*

Ook een Pakistaanse vrouw die verblijft in een azc dat grenst aan een woonwijk, vertelt dat er een duidelijke scheiding bestaat tussen het 'normale' leven van mensen in de wijk, en het leven in de wachtstand in het azc: *'Mijn gebouw grenst aan waar de huizen van Nederlanders beginnen. Ik zie altijd stellen vertrekken uit huis met hun kinderen. En dan denk ik: wanneer krijg ik een huis en kan het leven voor mij hier beginnen? Het is alsof ik naar een frame uit de toekomst kijk. Mensen stappen in hun auto en gaan op vakantie. Met nieuwjaar zie je ze vuurwerk afsteken terwijl je zelf alleen binnen zit. Je stelt je voor hoe het is als je net als hen bent.'* Een Afghaanse man vertelt over de normale dingen die hij voor zijn gevoel nog niet kan doen, omdat hij nog in de opvang verblijft: *'Je kunt nog niet veel doen zonder status in de opvang. Ik kan een beetje Nederlands leren, de omgeving ontdekken. Maar ik kan nog geen vrienden maken. Want als ik die thuis zou willen uitnodigen kan dat niet omdat ik in de opvang woon.'*





Mensen kijken uit naar een normaal leven en het moment dat dat begint.

Sommige mensen in de opvang hebben familie in Nederland. Deze groep vertelt over hoe ze het normale leven even kunnen ervaren wanneer ze voor een paar dagen bij familieleden logeren. Een Syrische man beschrijft hoe hij zijn zwager in Leiden regelmatig opzoekt om even te ontsnappen aan de spanningen in de opvang en om zich normaal te kunnen voelen: *'De broer van mijn vrouw woont in Leiden. Soms ga ik bij hem langs. Meestal zit ik bij hem thuis bij het raam en kijk ik naar de mensen die voorbijlopen. Dan voel ik me een normaal mens. Hij vertrekt om acht uur 's ochtends naar zijn werk en komt om zeven uur 's avonds terug. In de tussentijd zit ik gewoon bij het raam en kijk ik naar de mensen buiten. Hier in het azc met kamergenoten praten we alleen maar over het wachten en de plannen van de Nederlandse regering over vluchtelingen, dat geeft me stress. Ik probeer weg te blijven van die discussies. Bij mijn zwager kan ik mijn gedachten verzetten, voelen dat ik nog leef, wat normale dingen te doen.'* Een andere Syrische man beschrijft het contrast tussen het nette, rustige huis van zijn broer in Utrecht die hij soms bezoekt en de krappe, gedeelde opvang: *'Als ik mijn broer bezoek, voelt het alsof ik thuis ben. Alles is er schoon en georganiseerd. Ik kan er doen wat ik wil: tv-kijken, op de bank zitten en uitrusten. Het toilet is schoon. Maar als ik terugkom op mijn kamer in de opvang tref ik alles ongeorganiseerd en vies aan.'*

'Soms ga ik langs bij mijn zwager in Leiden. Meestal zit ik bij hem thuis bij het raam en kijk ik naar de mensen die voorbijlopen. Dan voel ik me een normaal mens.' – Man uit Syrië

4.2 Effecten op mentale gezondheid

4.2.1 Bevindingen uit Nederlands onderzoek

De hierboven genoemde factoren ondermijnen ook de mentale gezondheid. In de afgelopen twintig jaar is het effect van het lange wachten op de gezondheid van vluchtelingen uitgebreid onderzocht, zowel in Nederland als daarbuiten. De uitkomst is steeds hetzelfde: hoe langer het wachten, hoe groter de negatieve gevolgen voor de gezondheid. Toch dringt dit inzicht maar nauwelijks door tot het beleid volgens betrokkenen. *'Het effect van de lange wachttijden is al heel lang duidelijk. In Nederland en veel andere landen is allemaal vergelijkbaar onderzoek gedaan dat dit aantoont. Maar de gezondheid is altijd een ondergeschoven kindje geweest bij het bepalen van beleid en de keuzes die gemaakt worden. Dat was twintig jaar geleden zo en dat is altijd gebleven. Alleen is nu de wachttijd wel erg opgelopen',* vertelt een arts.

'Gezondheid is altijd een ondergeschoven kindje geweest bij het bepalen van beleid en de keuzes die gemaakt worden.' – Arts

Al in 2004 deed Kees Laban vergelijkend onderzoek naar de gezondheid van twee groepen gevluchte Irakezen: de ene groep had langer dan twee jaar gewacht op een beslissing op hun asielaanvraag, terwijl de andere groep binnen zes maanden duidelijkheid kreeg. Het onderzoek toonde aan dat de kans op psychiatrische aandoeningen zoals angst en depressie, bij de eerste groep bijna 25% hoger was dan bij de tweede groep.¹⁵⁹ In een later onderzoek vond Laban ook dat de groep die langer dan twee jaar moest wachten en lagere kwaliteit van leven had en vaker chronische lichamelijke klachten ontwikkelde.¹⁶⁰



De vele verplaatsingen zijn een grote belangrijke risicofactor voor de gezondheid.

In 2016 onderzocht Linda Bakker de gezondheid van mensen die tussen 1995 en 1999 naar Nederland waren gevlucht.¹⁶¹ Haar onderzoek toonde aan dat er een samenhang is tussen langdurig verblijf in een asielopvang en psychische problemen. Dit komt vooral door de beperkte rechten en de voortdurende onzekerheid over de toekomst die daarmee gepaard gaan. Een andere studie uit 2015 liet zien dat het krijgen van een asielvergunning de mentale gezondheid van vluchtelingen aanzienlijk verbetert.¹⁶² Dit effect is niet zozeer toe te schrijven aan de vergunning zelf, maar aan de verbeterde levensomstandigheden die ermee samenhangen: meer stabiliteit, toegang tot werk en de mogelijkheid om een sociaal netwerk op te bouwen.

In 2022 onderzocht Roxy Damen een groep gevluchte mensen uit Syrië die tussen 2014 en 2016 naar Nederland kwam.¹⁶³ In tegenstelling tot eerdere studies van Laban en Bakker vond Damen geen direct verband tussen de wachttijd in opvangcentra en de mentale gezondheid van deze groep. Volgens haar komt dit doordat deze groep relatief kort hoefde te wachten: *'Andere studies vonden dat het wachten nadelige effecten heeft voor mentale gezondheid. Dat effect heb ik niet gevonden en dat heb ik uitgelegd doordat de groep die ik onderzocht relatief kort in de opvang heeft gezeten. Voor Syriërs die in de periode van 2014-2016 naar Nederland kwamen was de doorstroom veel sneller.'* Haar onderzoek wees op een andere belangrijke risicofactor voor de gezondheid: overplaatsingen.¹⁶⁴ Ook uit andere onderzoeken blijkt dat een langdurig verblijf in de opvang vooral schadelijk is vanwege het hoge aantal overplaatsingen.¹⁶⁵ Dit roept de vraag op of niet alleen de verblijfsduur, maar ook de voortdurende instabiliteit door de overplaatsingen de mentale gezondheid van vluchtelingen onder druk zet.

4.2.2 Onderzoek in Europa en daarbuiten

Uit studies in andere Europese landen komen vergelijkbare conclusies naar voren: lang wachten in onzekerheid leidt tot meer mentale stress en ongezondheid bij gevluchte mensen.¹⁶⁶ Uit Deens onderzoek blijkt dat hoe langer vluchtelingen wachten, hoe groter het risico op een psychiatrische diagnose en een verwijzing naar medisch specialisten wordt.¹⁶⁷ In Noorwegen werd een verband gevonden tussen langdurig verblijf in de opvang en depressie en stress bij de mensen die er verblijven.¹⁶⁸ Duits onderzoek toont aan dat een onzekere verblijfsstatus, het gescheiden zijn van familie en wonen in de opvang samenhangen met meer stress en een lagere levenstevredenheid onder deze groep.¹⁶⁹ Ook buiten Europa zijn effecten duidelijk: Australisch onderzoek laat zien dat psychische klachten aanzienlijk verbeteren zodra mensen een verblijfsstatus krijgen.¹⁷⁰



Vergrote kans op PTSS

Lang wachten in de opvang vergroot de kans dat mensen last krijgen van trauma's, opgedaan in het land van herkomst of tijdens de vlucht.¹⁷¹ Hoewel veel vluchtelingen traumatische ervaringen meemaakten, ontwikkelt niet iedereen klachten. In 2016 schatte de Gezondheidsraad dat 13 tot 25% van de vluchtelingen Post Traumatische Stress Stoornis (PTSS) ontwikkelt en waarschuwde de raad voor de gevolgen hiervan.¹⁷² Of iemand klachten ontwikkelt hangt af van verschillende factoren. Factoren die de kans op PTSS vergroten, zijn onder anderen onzekerheid tijdens de asielprocedure en slechte opvangomstandigheden. Een klinisch psycholoog van ARQ legt uit hoe dit werkt: *'Op het moment dat je de hele tijd in je kamer in de opvang zit te wachten en niets kunt doen, heb je meer tijd om na te denken over dingen die je hebt meegemaakt op je vlucht of in het land van herkomst. Of je maakt je nog zorgen om je vrouw of kinderen die nog in die gevaarlijke situatie zitten. Dus je kunt je voorstellen dat dan de angst en het piekeren doorgaan. En als je maar gaat piekeren totdat je gaat slapen, zul je zien dat er dan ook een of twee keer in de week nachtmerries ontstaan. En voor je het weet heb je PTSS. Want je slaapt slecht, je wordt alerter overdag, je hebt negatieve ervaringen met mensen in de samenleving. Zo kom je door al die klachten die je hebt in een soort cascade terecht waar het heel moeilijk is om zelfstandig uit te komen.'* Om trauma's uit het verleden te kunnen verwerken is rust, ruimte en zingeving nodig. Dat alles ontbreekt tijdens de wachttijd.¹⁷³

'Op het moment dat je de hele tijd in je kamer in de opvang zit te wachten en niets kunt doen, heb je meer tijd om na te denken over dingen die je hebt meegemaakt op je vlucht of in het land van herkomst.' – Psycholoog

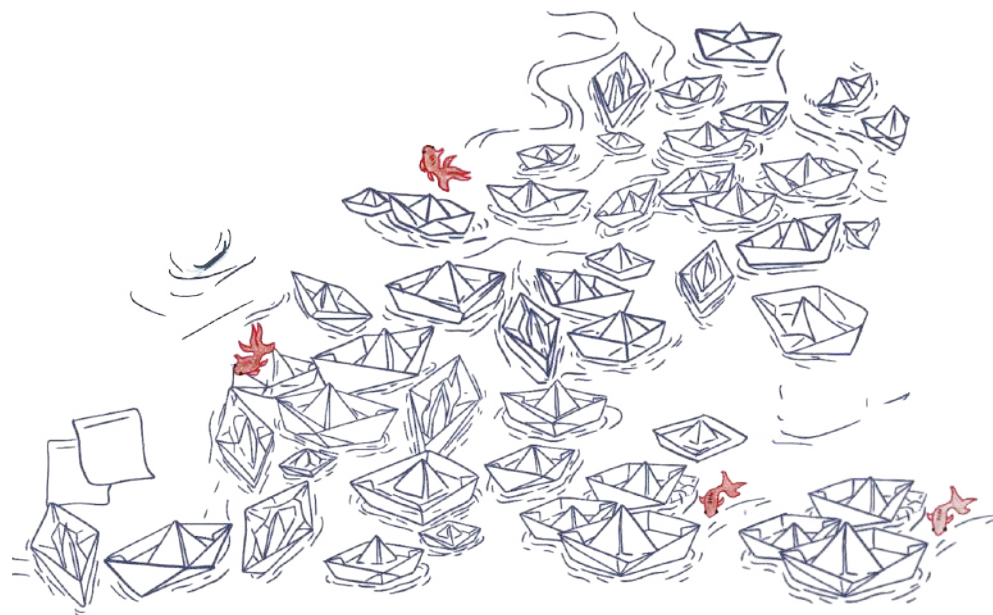
4.2.3 Verlies van grip en zingeving leidt tot uitputting

Experts verklaren dit negatieve effect op de gezondheid door een combinatie van factoren die onder druk staan tijdens de wachttijd: grip hebben op het eigen leven, er betekenis aan kunnen geven en een sociaal netwerk hebben of kunnen opbouwen. De voortdurende onzekerheid en de onvoorspelbaarheid van het eigen proces en dat van familieleden zorgen dat vluchtelingen geen enkele grip ervaren. Daarnaast zorgt het verblijf in de opvang zonder kansen op deelname in de omgeving voor isolatie en verlies aan zingeving. Dit alles drukt zwaar op de mentale gezondheid en vergroot de kans op klachten. Een arts vertelt: *'In dat wachtproces zie je op een gegeven moment een soort uitputting bij mensen. Dat je eigenlijk geen energie meer hebt, geen fut of plezier in het leven. Dat is ook afhankelijk van individuele factoren.'*

'Je ziet dat mensen hier best wel veerkrachtig en energiek aankomen maar dan ziek worden van de stress.' – Adviseur van Pharos

Als je nog familie hebt in het land van herkomst en je krijgt daar slechte berichten van, of je woont gedwongen samen op een kamer met mensen waar je last van hebt, dan ondermijnt dat nog meer je veerkracht. Het is een combinatie van een verhoogd niveau van stress door de uitzichtloosheid en het niets te doen hebben. Daardoor ontstaat ledigheid. Het probleem is dat je daar in de zorg heel moeilijk tegenop kunt zorgen. Je kunt dat niet of nauwelijks compenseren met een goede behandeling.' Bovendien ervaren vluchtelingen vaak drempels bij toegang tot die zorg, zoals taalbarrières of beperkte aanwezigheid van zorg in de opvang, waardoor ze niet de hulp krijgen die ze nodig hebben. *'Van stress word je ook ziek en dan ervaren mensen ook nog ongeveer alle drempels tot zorg en ondersteuning die we kennen. Taalbarrières en afstand tot zorg verergeren de klachten. Je ziet dat mensen hier best wel veerkrachtig en energiek aankomen, maar dan ziek worden van de stress'*, vertelt een adviseur van Pharos.

'In dat wachtproces zie je op een gegeven moment een soort uitputting bij mensen. Dat je eigenlijk geen energie meer hebt, geen fut of plezier in het leven.' – Arts



4.3 Vertrouwen

4.3.1 Gegeneraliseerd en institutioneel vertrouwen

Het lange wachten tast ook het vertrouwen van vluchtelingen aan, in mensen om zich heen en in instituties. Onzekerheid tijdens de procedure, verschillen in wachttijd en ervaringen in de opvang kunnen het vertrouwen negatief beïnvloeden. Socioloog Frank van Tubergen en collega's onderzochten factoren die institutioneel en gegeneraliseerd vertrouwen van vluchtelingen in Duitsland beïnvloeden.¹⁷⁴ Van Tubergen vertelt hoe beide vormen van vertrouwen al jaren worden bestudeerd: *'We kijken in de sociologie al heel lang naar institutioneel en gegeneraliseerd vertrouwen: of je denkt dat instituties, maar ook mensen in het algemeen, te vertrouwen zijn. Dit heeft namelijk een grote voorspellende waarde voor hoe je handelt: hoe je denkt over mensen die je niet kent, maar ook hoe je samenwerkt en omgaat met instituties.'*

Uit het onderzoek, op basis van surveydata van 10.000 vluchtelingen, blijkt dat een lange asielprocedure gegeneraliseerd en institutioneel vertrouwen verlaagt. Dit hangt sterk samen met of mensen die asiel aanvragen hun procedure als rechtvaardig ervaren. Hoe langer de wachttijd, hoe groter hun gevoel van onzekerheid en onrechtvaardigheid en hoe lager hun vertrouwen.

Eenzelfde negatief effect van lange procedures op het vertrouwen werd aangetoond in onderzoek uit Zweden.¹⁷⁵ Daarentegen blijkt uit onderzoek in Nederland onder gevluchte Syriërs dat het institutionele vertrouwen hoog is. Tussen de 93% en de 96% van de Syriërs geeft aan instanties te vertrouwen en 95% heeft vertrouwen in de IND. Dit is te verklaren omdat deze groep Syriërs tussen 2014 en 2016 naar Nederland kwam. In deze periode was er een relatief korte wachttijd. Deze groep ervaaarde de procedure daarom als eerlijk (90%) en duidelijk (87%).

Naast wachttijd heeft, volgens het onderzoek van van Tubergen, ook het verblijf in grootschalige opvang een negatief effect op het vertrouwen: *'We vonden dat, door het verblijf in gedeelde opvang alleen al, het gevoel van vertrouwen in instituties afneemt bij vluchtelingen. In Duitsland heb je bijvoorbeeld veel meer opties voor kleinschalige opvang met meer eigen regie. Een sobere opvang leidt al tot minder vertrouwen in instituties. Ik denk dat je dat kunt verklaren doordat mensen zo het gevoel hebben dat ze niet zo welkom zijn. Dat het een signaal is van de overheid: we stoppen jullie weg in een grote hal.'*

Van Tubergen benadrukt het belang van verder onderzoek naar negatieve effecten van het wachten en verblijf in de opvang op het vertrouwen, omdat dit een negatieve invloed kan hebben op de toekomstige integratie: *'Veel studies laten zien dat migranten en ook vluchtelingen vaker geen gebruik maken van bepaalde voorzieningen die er zijn voor hen. Er wordt veel te weinig gebruik gemaakt van regelingen*



Verblijf in grote opvanglocaties heeft een negatief effect op het vertrouwen in instituties.

waar mensen recht op hebben. Dan speelt vertrouwen in instituties een belangrijke rol. Maar ook bij politieke participatie en interacties met ambtenaren van de gemeente. Vertrouwen komt op zo veel momenten terug. Het kan sterk ondermijnend zijn als mensen weinig vertrouwen hebben in instituties. Ook gegeneraliseerd vertrouwen is erg belangrijk voor als je nieuwe mensen wil leren kennen en relaties wil opbouwen. Vluchtelingen zijn nieuw in een land, met een relatief klein netwerk, dus voor hen speelt dit absoluut mee.'

4.3.2 Onzekerheid en negatieve ervaringen

Mensen geven aan dat hun vertrouwen in een eerlijk proces afneemt door aanhoudende onzekerheid en negatieve ervaringen met ongelijke behandeling. *'Er is ongelijke behandeling. De IND is ons vergeten. De een wacht vijftien maanden en de ander maar vier. Sommigen wachten zelfs tweeënhalf jaar. Het is heel moeilijk. Wij raakten het vertrouwen kwijt in de overheid en de IND. Je denkt steeds: wat is er aan de hand? Straks krijgen we geen verblijfsvergunning, dat zou zo moeilijk zijn. Wij zijn het vertrouwen kwijt geraakt'*, vertelt een Eritrese vrouw. Een Syrische man beschrijft hoe de onrechtvaardigheid die hij ervaart in groot contrast staat met de verwachtingen die hij had van Nederland bij aankomst: *'Ik slaap al twee jaar alleen op een kamer. Ik zie mensen die later kwamen dan ik, maar eerder weggaan. Ik heb dit gevraagd aan de IND, maar ze weten het niet. Er is zelfs iemand die al drie jaar wacht op zijn familie. Dat heeft invloed op mijn vertrouwen. Toen ik hier kwam, belde ik met mijn broer en zei ik: ik ben aangekomen en de mensen zijn hier goed en respectvol. Ze helpen me en ze begrijpen me. Maar op dit onderwerp heb ik geen vertrouwen. Ik zag mensen die na vijf maanden hun familie hier hadden en ik stik hier nog steeds. Is diegene beter dan ik? Dat gaat dan door je hoofd. Terwijl we toch allemaal mensen zijn. Het systeem is echt meedogenloos.'*

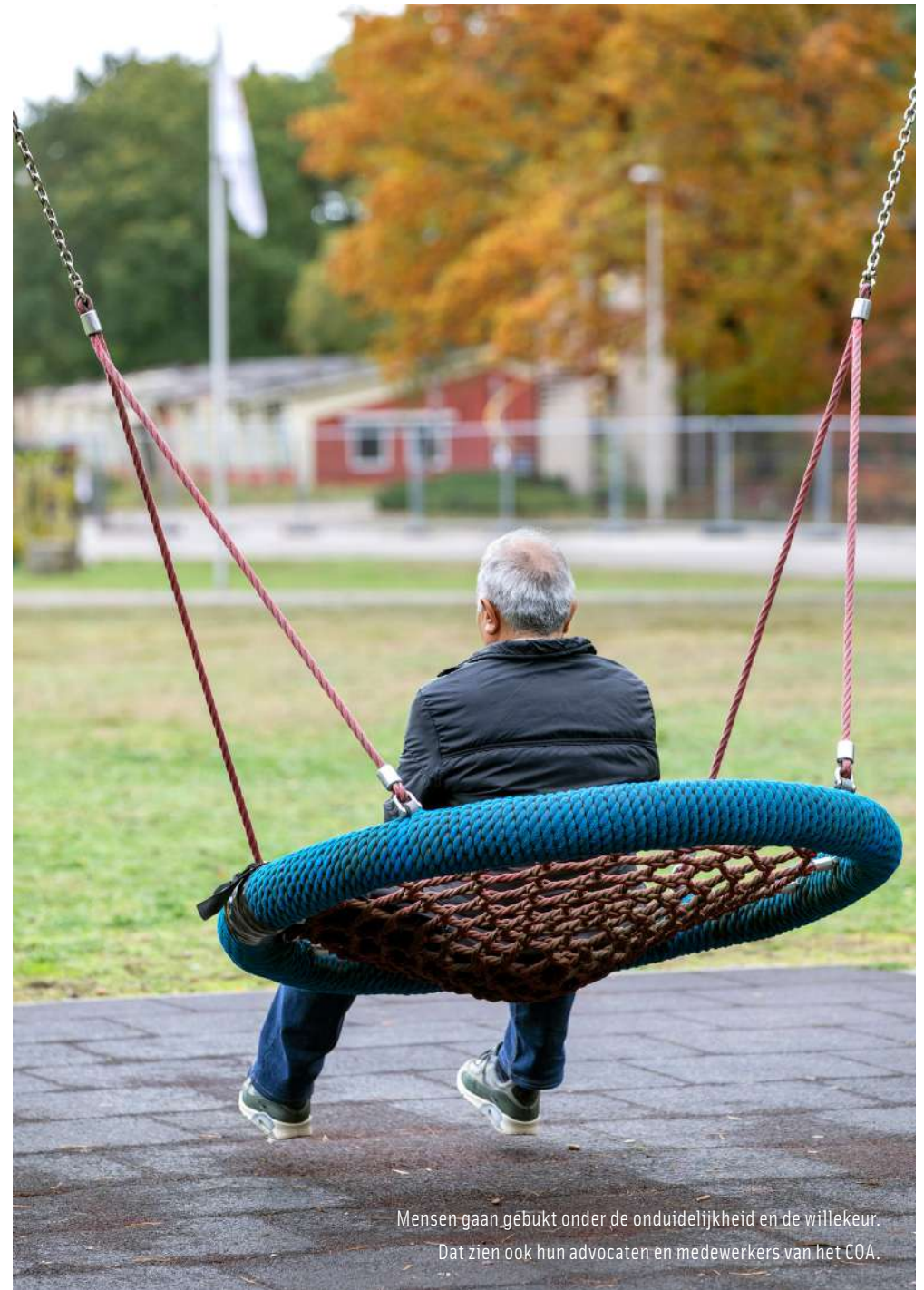
'Ik zag mensen die na vijf maanden hun familie hier hadden, en ik stik hier nog steeds. Is diegene beter dan ik? Dat gaat dan door je hoofd. Terwijl we toch allemaal mensen zijn.' – Man uit Syrië

Ook betrokkenen uit de praktijk zien dat het wachten het vertrouwen van vluchtelingen negatief beïnvloedt. Een medewerker van het COA beschrijft hoe hij dit merkt in de gesprekken met bewoners die al langer wachten: *'Van al het lange wachten en de gebroken beloften merk je in de gesprekken dat ze minder ontvankelijk worden voor dat wat je hun vertelt. Je voelt aan alles dat ze denken: klets jij maar wat, het gebeurt toch niet. Vaak zijn mensen wel beleefd en knikken ze ja, maar je voelt aan alles dat ze nee denken.'*

'Van het wachten en gebroken beloften merk je in de gesprekken dat mensen minder ontvankelijk worden voor wat je hen vertelt. Je voelt aan alles dat ze denken: klets jij maar wat, het gebeurt toch niet.'

– Medewerker van het COA

Ook een advocaat ziet hoe haar cliënten de IND steeds meer wantrouwen door de onduidelijkheid en de negatieve ervaringen gedurende het proces: *'Ik hoor mensen soms ook zeggen: de IND is nu ook niet te vertrouwen. Niet per se door het wachten, maar wel door een opstapeling van ervaringen. Ik maak me daar zorgen over, want dit is wel het eerste punt waarop ze ervaren hoe de Nederlandse overheid met mensen omgaat.'*



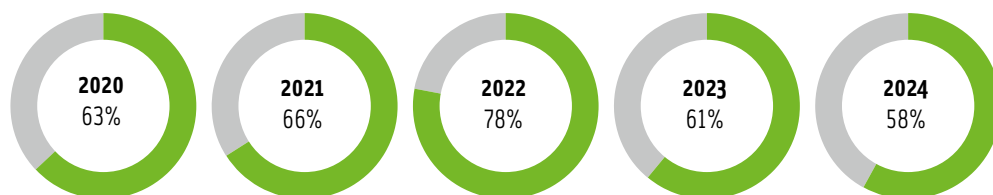
Mensen gaan gebukt onder de onduidelijkheid en de willekeur.
Dat zien ook hun advocaten en medewerkers van het COA.

5. Integratie op de lange termijn

5.1 Effect op arbeidsparticipatie

Op de langere termijn heeft het wachten een schadelijke impact op het vermogen van gevluchte mensen om een bestaan op te bouwen in Nederland, terwijl een groot deel van hen hier uiteindelijk bescherming krijgt. Uit zowel Nederlands als internationaal onderzoek blijkt dat het wachten een rem zet op de integratie, met name op arbeidsparticipatie. In een Nederlands onderzoek uit 2010 toonden Thomas de Vroome en Frank van Tubergen aan dat vluchtelingen die langer in de opvang verblijven minder snel aan werk komen.¹⁷⁶ Dit verklaarden zij doordat mensen die langer in de opvang zitten ook langer weinig tot geen mogelijkheden hebben om de taal te leren, werkervaring op te doen, onderwijs te volgen, een Nederlands diploma te halen en sociale contacten met Nederlanders op te bouwen. Terwijl dit allemaal vormen van menselijk kapitaal zijn die belangrijk zijn voor toegang tot de arbeidsmarkt.¹⁷⁷

Inwilligingspercentages IND



Het negatieve effect op arbeidsparticipatie is sindsdien bevestigd in onderzoek in tal van andere Europese landen. Uit Zwitserland bleek dat elk extra jaar langer wachten ertoe leidt dat de arbeidsparticipatie van vluchtelingen met 4 tot 5% afneemt.¹⁷⁸ In Denemarken werd een vergelijkbaar negatief effect gevonden: een afname van 3.2% per jaar langer wachten.¹⁷⁹ In Duitsland toonde onderzoek aan dat lange asielprocedures vluchtelingen belemmeren in het leren van de taal, wat hun toegang tot de arbeidsmarkt aanzienlijk vertraagt.¹⁸⁰ In Zweden werd een plotselinge verdubbeling van de wachttijd, van zes naar twaalf maanden, aangegrepen om het effect daarvan te onderzoeken.¹⁸¹ Ook hier bleek: langer wachten leidt tot een vertraging van de integratie en dit negatieve effect werkt door voor een periode van ruim zeven jaar. Ten slotte werd ook in Frankrijk het schadelijke effect van het 'leven in limbo' tijdens het wachten bevestigd.¹⁸² Hier werden verschillende effecten gevonden op basis van leeftijd en gender: waar mannen door het wachten minder kans hebben op een baan of een studie vinden, hebben vrouwen minder kans om een netwerk op te bouwen. Dit effect verdween niet meer gedurende de rest van het leven van vluchtelingen in Frankrijk.



Gezinnen met kinderen verblijven soms jaren samen op één kamer.

Schadelijke gevolgen bevestigd in onderzoek

Wetenschapper Frank van Tubergen licht zijn onderzoek toe: *'Ons eerste onderzoek naar effecten van wachttijden is in 2010 gepubliceerd. Ik ben altijd sceptisch over mijn eigen onderzoek, en vraag me af of in vervolgonderzoek wordt bevestigd wat we vinden. Maar in 2016 verscheen er een paper waar hetzelfde is onderzocht, maar dan met data uit Zwitserland. Zij vonden ook exact hetzelfde: een langere wachttijd heeft een negatief effect op de arbeidspositie. Vier jaar later is dat ook weer herhaald in Duitsland. Zij vond niet alleen effect op de arbeidspositie, maar ook heel duidelijk op taalverwerving. Al die studies samen: studies uit Nederland, Zwitserland, Duitsland. Verschillende condities, verschillende settings, verschillende soorten designs en data, als dat allemaal dezelfde kant op wijst – dan denk ik toch dat het bewijs heel sterk is dat het een negatief effect heeft.'*

5.2 Gezondheid als voorspeller van integratie

Uit onderzoek blijkt dat een goede gezondheid een belangrijke voorspeller is voor integratie, terwijl deze juist ondermijnd wordt door het wachten (zie hoofdstuk 4). *'Mentale gezondheid kun je zien als een soort voorwaarde. Het is een belangrijke voorspeller voor hoe op het verschillende vlakken van de integratie gaat. Als het mentaal niet goed gaat met iemand, wordt het moeilijker om de taal te leren, de inburgering op tijd te halen of om werk te zoeken', vertelt een wetenschapper.*

Het verband tussen gezondheid en integratie blijkt uit onderzoeken van Bakker uit 2016 en Damen uit 2021: een slechtere gezondheid heeft een negatief effect op het leren van de taal en kansen op de arbeidsmarkt.¹⁸³ Ook toont recent onderzoek aan dat vluchtelingen met een slechtere gezondheid minder kans hebben om het inburgeringsexamen te halen,¹⁸⁴ terwijl dit juist de taalverwerving verbetert en de kans op werk vergroot.¹⁸⁵ Onderzoek uit Zwitserland bevestigt dit verband en laat verder zien hoe dit werkt: vluchtelingen met gezondheidsproblemen kunnen hierdoor minder goed omgaan met stress en uitdagingen die horen bij het opbouwen van een bestaan in een nieuwe omgeving. Zij integreren daardoor minder goed.¹⁸⁶

Actieve en stabiele opvangperiode verbetert mentale gezondheid

De negatieve effecten van het wachten hoeven niet zo groot te zijn als wordt geïnvesteerd in goede opvang binnen de samenleving, toegang tot mentale gezondheidszorg en kansen om de taal te leren, te werken en Nederlanders te ontmoeten. Zo toonde Roxy Damen in haar onderzoek aan dat deelname aan activiteiten en een stabiel verblijf zonder overplaatsingen bijdragen aan een goede mentale gezondheid en de taalverwerving.¹⁸⁷ Hoewel de onzekerheid van het wachten niet helemaal kan worden weggenomen, kunnen door betere omstandigheden de negatieve effecten wel worden verzacht.



5.3 Risico op negatieve spiraal

Op de langere termijn hebben de negatieve effecten van het wachten ernstige gevolgen voor het integratieproces en de gezondheid van mensen die hier asiel aanvragen. Zij lopen het risico om terecht te komen in een negatieve spiraal van ongezondheid, werkloosheid, armoede en eenzaamheid. Het is moeilijk om daar zelf uit te komen. Onderzoek van het WODC, waarin Syriërs die tussen 2014 en 2016 naar Nederland vluchtten tien jaar lang zijn gevolgd, illustreert deze spiraal op de langere termijn.¹⁸⁸ Na deze periode is de werkloosheid onder deze groep nog steeds hoger dan onder de rest van de bevolking. De meerderheid van deze Syriërs heeft moeite om rond te komen en meer dan 80% heeft geen financiële buffer. Ook ervaart meer dan de helft een beperkt sociaal vangnet en eenzaamheid. Bijna vier op de tien van hen zegt psychisch ongezond te zijn, vooral door geldzorgen, werkloosheid en gezondheidsproblemen. Hoewel deze cijfers iets zeggen over een groep mensen die in een eerdere periode naar Nederland vluchtte en niet direct te generaliseren zijn naar huidige groep wachters, schetsen ze een verontrustend beeld. En dan wacht de huidige groep ook nog eens substantieel langer en onder aanzienlijk slechtere omstandigheden. Dit leidt tot ernstige zorgen over hun toekomst in Nederland.

'Uiteindelijk willen we dat mensen gaan meedoen, zelfstandig worden, uit de bijstand komen. Maar daar moet je ook wel iets in investeren. Ja, als je alles afbreekt en moeilijker maakt aan het begin kun je niet mensen achteraf verwijten dat het moeizaam gaat.'

- Wetenschapper



Verblijf in de noodopvang beïnvloedt de gezondheid negatief en ook de kansen voor integratie.

6. Conclusie

6.1 Een opstapeling van wachten

Vanaf het moment dat mensen asiel aanvragen, worden zij geconfronteerd met een opstapeling van wachten. Ze moeten wachten op een beslissing, op hereniging met gezinsleden en op het moment waarop zij vertrekken uit opvang en zich kunnen vestigen in de gemeente. Al die tijd wachten zij om te kunnen deelnemen aan de samenleving en verder te kunnen met hun leven.

De wachttijden voor de asielprocedure en gezinshereniging zijn in acht jaar tijd opgelopen tot twee jaar per procedure. Hierdoor wachten veel mensen nadat zij asiel aanvragen in totaal zo'n vier jaar op duidelijkheid over hun eigen toekomst én die van hun gezin. Na de stijging in het aantal asielaanvragen in 2015 werd fors bezuinigd op IND-personeel, waardoor stijgingen in het aantal aanvragen sindsdien niet meer opgevangen kunnen worden. Ondanks herhaalde adviezen¹⁸⁹ om te investeren in structurele, stabiele capaciteit blijft de situatie onveranderd en lopen wachttijden onverminderd op.

'Het ergste is dat het proces dat ze je op papier geven heel anders is dan de realiteit.' – Man uit Nigeria

Door de lange procedures verblijven mensen langer in de opvang, waar de leefomstandigheden in de afgelopen jaren zijn verslechterd. Net als bij de IND leidden bezuinigingen bij het COA tot de sluiting van veel reguliere opvanglocaties met als gevolg acute opvangtekorten en de inzet van (crisis)-noodopvanglocaties (cno's). Deze locaties zijn bedoeld voor kort verblijf, maar inmiddels uitgegroeid tot langdurige opvangplaatsen. De leefomstandigheden zijn er zo slecht dat lang verblijf ernstige schade toebrengt aan de gezondheid van de mensen die er verblijven.

Eenmaal in de opvang begint ook het wachten op kunnen meedoen in de omgeving. Er zijn nauwelijks mogelijkheden om te werken, (taal)onderwijs te volgen of op een andere manier de dagen zinvol te besteden. Opgelopen wachttijden voor een bsn betekenen dat mensen in de opvang langdurig geen toegang hebben tot de samenleving en geen eigen zaken kunnen regelen in de opvangperiode.

Nadat mensen een verblijfsvergunning krijgen, volgt het wachten op een woning. Deze groep mensen wacht gemiddeld nog acht maanden in de opvang voordat ze worden gekoppeld aan een gemeente en een huis toegewezen krijgen. Pas daarna kan worden begonnen met de inburgering. Tijdelijke, onzelfstandige woonvormen, bedoeld om het verblijf in de opvang te verkorten, vormen eerder een verlengstuk van de opvang: het is opnieuw tijdelijk, onzeker, en een extra overplaatsing.

Het wachten stapelt zich op in elke fase van het proces – van asielaanvraag tot huisvesting – en kan jaren duren. Talloze rapporten laten zien hoe het asielsysteem steeds verder is vastgelopen, met schadelijke effecten op de mensen die hierin verstrikt raken. Ook deze effecten stapelen zich op en versterken elkaar. Toch is er nog weinig onderzoek gedaan naar de opeenstapeling van het wachten en de effecten daarvan vanuit het perspectief van de mensen die het ondergaan. Daarom startte VluchtelingenWerk dit onderzoek: Hoe ervaren mensen in de opvang het wachten? Welke effecten heeft dit op hen? En hoe hangen deze effecten samen? Aan de hand van een literatuuronderzoek, interviews met gevluchte mensen, experts en met mensen die vanuit hun beroep bij de opvang zijn betrokken, brengen we bestaande en nieuwe inzichten samen en diepen we deze uit.



Talloze rapporten laten zien hoe het asielsysteem steeds verder is vastgelopen, met schadelijke effecten op de mensen die hierin verstrikt raken.

6.2 Onzekerheid, willekeur en verlies van grip

Voor mensen die asiel aanvragen is de wachttijd een periode van onzekerheid, willekeur en verlies van grip op het eigen leven. Zonder individuele indicatie over de duur en het verloop van het wachten voelt dit als onvoorspelbaar en eindeloos. Wanneer beslistermijnen worden overschreden, valt ook het laatste houvast weg. Voor wie naast een beslissing op de asielaanvraag ook wacht op gezinshereniging is de onzekerheid dubbel: niet alleen over eigen situatie, maar ook over die van dierbaren. Zorgen om achtergebleven gezinsleden in een onveilig gebied of in slechte omstandigheden leiden tot wanhoop. Bovendien zorgen de vele overplaatsingen tussen verschillende opvanglocaties voor nog meer onzekerheid. Hierdoor zijn mensen nooit zeker over hoelang ze ergens kunnen blijven en leven ze steeds in spanning.

'Je voelt je als een soort bal die heen en weer wordt gegooid. Overal maak je contacten die je daarna weer moet achterlaten. Het is heel moeilijk.' – Man uit Afghanistan

Verder zien mensen die asiel of gezinshereniging aanvragen grote onderlinge verschillen in de wachttijd voor hun procedure. Sommigen zien hoe anderen die later aan een procedure begonnen, sneller vooruitgaan. De verschillen zijn voor hen onverklaarbaar en roepen gevoelens van willekeur op. Elke logica die mensen proberen te ontdekken in het proces valt na een tijdje uit elkaar. De verschillen zijn ook zichtbaar in de opvang: waar sommigen verblijven in een kleinschalige opvang met goede voorzieningen, zitten anderen in een overvolle crisisnoodopvang zonder privacy of activiteiten. Mensen zien dat hun mogelijkheden om de wachttijd goed door te komen sterk afhangen van waar ze worden opgevangen. Na statusverlening verschillen de wachttijden tot huisvesting afhankelijk van de gemeente waaraan iemand is gekoppeld – iets waar mensen zelf geen invloed op hebben. Waar sommigen enkele maanden wachten, zitten anderen nog meer dan een jaar in de opvang totdat zij kunnen verhuizen naar een woning. De grote verschillen in elke fase van het proces leiden tot frustratie, boosheid en gevoelens van ongelijke behandeling.

'Sommigen die tegelijk binnenkwamen, zijn al klaar met de procedure en zijn al herenigd met hun gezin. Het is puur geluk. Als je geluk hebt start je procedure, dat is hoe dit land werkt.'

– Man uit Syrië



Mensen verblijven jaren in 'tijdelijke' opvangplekken als passagiersschepen, oude panden en hallen.

'Ik heb helemaal geen controle over mijn leven. Ik kan niets doen zonder tussenkomst van het COA.' – Man uit Jemen

Ten slotte ervaren mensen tijdens het wachten volledig verlies van grip op hun eigen leven. Ze hebben geen invloed op de duur van de wachttijd en kunnen niets veranderen aan hun situatie. Zelfs als wettelijke termijnen worden overschreden, hebben rechtsmiddelen nauwelijks invloed. Ook in de opvang is weinig ruimte voor eigen regie. Mensen leven er vaak langdurig met anderen in gedeelde voorzieningen en zijn voor zelfs de meest basale behoeften volledig afhankelijk van het COA. Ze hebben nauwelijks invloed op hoe ze hun dag invullen en hebben niets te zeggen over wanneer ze worden overgeplaatst. Voor hen die wachten op hun gezinsleden speelt het gebrek aan grip ook hierin een grote rol. Langdurig gescheiden zijn maakt het bijvoorbeeld onmogelijk voor ouders om een betrokken vader of moeder te zijn voor hun kinderen. Ook ontstaat spanning en onbegrip over de wachttijd bij gezinsleden; iets wat de ouder die in Nederland is niet kan wegnemen. Vluchtelingen komen naar Nederland in de hoop vrijheid te ervaren. In plaats daarvan worden ze gedwongen om het wachten en alles dat daarbij hoort passief te ondergaan. Zij voelen zich aan handen en voeten gebonden.

'We weten niet wat er gaat gebeuren. Als een soort trekpopp hang je en trekken zij aan de touwtjes. Dat is het moeilijkst.' – Man uit Syrië

6.3 Samenhang van wachteffecten

De effecten van het wachten grijpen op elkaar in en versterken elkaar. In de eerste plaats veroorzaakt het stress en frustratie; iets wat mensen die asiel aanvragen constant bezighoudt. Verblijf op een afgelegen opvang tijdens het wachten maakt dat mensen die er verblijven zich daarnaast eenzaam en geïsoleerd voelen en door hun omgeving continu herinnerd worden aan het wachten. Afwezigheid en het gemis van gezinsleden maakt dat mensen zich niet 'compleet' voelen en werkt door in alles wat ze doen.

De wachttijden voelen als verloren jaren – tijd die niet meer terugkomt en waarin alles stilstaat. Sommige mensen vertellen motivatie te verliezen om datgene te doen dat ze voor ogen hadden toen ze hier net aankwamen, bijvoorbeeld verder studeren, de taal leren en deelnemen aan de samenleving. Na al het lange wachten voelt het alsof niets meer zin heeft. Mensen stellen hun doelen bij of geven deze op. Door het langdurige nietsdoen verliezen ze ook het gevoel van eigenwaarde en zingeving. Zonder mogelijkheden om te werken, zich te ontwikkelen en mensen te ontmoeten, voelen velen zich waardeloos en alsof er niets is om voor op te staan. Op de langere termijn slaat de uitzichtloosheid om in depressieve gevoelens. Mensen in de opvang zonderen zich steeds verder af en de somberheid werkt door in hun relaties met anderen om zich heen.

'Toen ik aankwam probeerde ik elke dag een plan te maken. Maar dat hou je ook maar zo lang vol. Na een tijd lukt het gewoon niet meer. Er is niets meer om wakker voor te worden in de ochtend.'

– Vrouw uit Sudan

Uit onderzoek blijkt dat het wachten schadelijke effecten heeft op de (mentale) gezondheid. Experts verklaren dit door een combinatie van factoren die daardoor onder druk staan tijdens het wachten, zoals grip hebben op het eigen leven en er betekenis aan kunnen geven. Hoe langer het wachten, hoe groter deze effecten. Een lange asielprocedure geeft grotere risico's op psychische aandoeningen als angst, depressie en PTSS. Wachten op gezinsleden zet de mentale gezondheid nog verder onder druk. Daarnaast beïnvloeden het lange verblijf in een opvang en de vele overplaatsingen de gezondheid negatief. Dit is in het bijzonder schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen.

'Door het wachten heb je gedachten die je niet wil hebben. Het wachten brengt je naar donkere plekken in je hoofd waar je niet wil zijn.' – Man uit Jemen



Verder blijkt uit onderzoek hoe het lange wachten in onzekerheid effect heeft op het vertrouwen dat vluchtelingen hebben in de instituties waarmee ze te maken krijgen en in de mensen om zich heen. Dit hangt af van in hoeverre deze groep hun procedure en behandeling als rechtvaardig ervaart, wat in het geval van een lange, onzekere procedure vol onderlinge verschillen meestal niet zo is. Ook het langdurige verblijf in grootschalige opvangcentra ondermijnt het vertrouwen.

6.4 Gevolgen op de korte en lange termijn

De effecten van de opeenstapeling van wachttijden hebben diepgaande gevolgen, zowel op het verloop van de procedure als op de toekomst van mensen die naar Nederland zijn gevlucht. Allereerst komt de kwaliteit van de procedure onder druk te staan. Door het effect van het wachten op de mentale gezondheid zijn mensen minder goed in staat deel te nemen aan hun gehoren. Door de onzekerheid en wanhoop zijn zij sneller geneigd om over hun eigen grenzen heen te gaan, bijvoorbeeld om een gehoor niet te missen. Bovendien heeft het wachten een schadelijk effect op de herinnering, vooral bij kinderen en mensen met PTSS. Hoe langer de tijd tussen hun vlucht en het gehoor bij de IND, hoe moeilijker het wordt om hun verhaal over waarom ze zijn gevlucht helder en consistent te vertellen – terwijl de bewijslast bij hen ligt. Ten slotte tast het wachten, in combinatie met de willekeur en gevoelens van onrechtvaardigheid, het beeld aan dat mensen hebben van de IND. Door negatieve ervaringen, zowel persoonlijk als gedeeld met anderen in dezelfde situatie, verandert het beeld dat vluchtelingen van de IND hebben. De frustratie en spanning voor het gehoor bouwen zich op en komen de kwaliteit van het gehoor niet ten goede.

'Ik werd gebeld door de IND-medewerker die zei: "Hij valt bijna in slaap tegenover me." Dat was een cliënt van mij die zo bang was dat hij te laat zou komen dat hij op het station had geslapen.' – Advocaat

Uiteindelijk krijgt een groot deel van de mensen die nu in onzekerheid wachten bescherming in Nederland – en daarmee het recht op een veilig en stabiel bestaan. Die toekomst wordt ondermijnd, nog voordat ze hieraan kunnen beginnen. De lange wachttijd tast hun gezondheid aan, terwijl een goede gezondheid juist cruciaal is voor integratie op alle vlakken. Bijvoorbeeld bij de taal leren, werk vinden en een sociaal leven opbouwen. Ook het gebrek aan mogelijkheden tijdens de wachtperiode om al ervaring op te doen, geeft mensen later een valse start op de arbeidsmarkt.

Dit zijn geen gevolgen van onvoorziene omstandigheden, maar van jarenlange politieke keuzes die de wachttijden lieten oplopen. Daarmee schendt de Nederlandse overheid haar internationale verplichting om veiligheid te bieden aan mensen op de vlucht, en hen de kans te geven om een bestaan op te bouwen. Bovendien wordt hiermee het eigen beleidsdoel om vluchtelingen snel te laten participeren en zelfstandig te laten worden ernstig ondermijnd.

Na jaren wachten in onzekerheid raken veel mensen in de opvang uitgeput, ongezond en ontmoedigd. Nadat zij een verblijfstatus hebben gekregen, kunnen ze dan als burgers niet meer goed meedoen. Ze lopen het risico om terecht te komen in een negatieve spiraal van ongezondheid, werkloosheid, armoede en eenzaamheid die moeilijk zelf te doorbreken is. Zinnige invulling van de wachttijd kan de schade deels verzachten. Nog veel belangrijker is het dat mensen na hun asielaanvraag snel perspectief, duidelijkheid en controle over hun eigen leven terugkrijgen en hun veerkracht kunnen behouden.



Jarenlange politieke keuzes, bezuinigingen en onjuiste prognoses hebben de wachttijden veroorzaakt.

7. Aanpak onderzoek

7.1 Scope

Dit onderzoek is verkennend van aard. In Nederland en in vergelijkbare contexten is relatief veel onderzoek gedaan naar de effecten van lange asielprocedures, lang verblijf in de opvang, gescheiden zijn van gezinsleden en gebrek aan participatiemogelijkheden op vluchtelingen.¹⁹⁰ Er is nog niet eerder gekeken naar hoe deze verschillende vormen van wachten en onzekerheden zich opstapelen en met elkaar samenhangen. Ook zijn de ervaringen van mensen die het wachten ondergaan nog weinig kwalitatief onderzocht. Bestaande studies zijn gebaseerd op eerdere groepen mensen die zijn gevlucht. Zij kwamen onder andere omstandigheden naar Nederland en hoefden minder lang te wachten.¹⁹¹ Sindsdien zijn de wachttijden op alle onderdelen fors toegenomen en de wachtomstandigheden verslechterd. Het is dus belangrijk om te onderzoeken hoe gevluchte mensen deze nieuwe situatie ervaren en welke effecten dit op hen heeft.

De scope van dit onderzoek is beperkt tot de wachttijden binnen het asielsysteem: vanaf het moment dat iemand asiel aanvraagt tot aan de permanente huisvesting in de gemeente. Na huisvesting start de inburgering. Hoewel deze periode na huisvesting ook gepaard gaat met substantiële wachttijden, valt deze buiten de scope van dit onderzoek.

7.2 Onderzoeksdoel en -vragen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe mensen de opeenstapeling van wachten binnen het asielsysteem ervaren, welke effecten dit op hen heeft en hoe deze effecten samenhangen. Dit doel is onderverdeeld in de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Wat zijn de wachttijden in de verschillende fasen van het asielsysteem?
- 2) Wat is bekend uit onderzoek over de effecten van het wachten op mensen?
- 3) Hoe ervaren mensen die in de procedures zitten het wachten?
- 4) Welke effecten heeft het wachten op hen en hoe hangen deze effecten samen?

7.3 Methoden

Literatuuronderzoek

Eerst is een uitgebreid literatuuronderzoek uitgevoerd om bestaande kennis over wachttijden en de effecten hiervan in kaart te brengen. Hiervoor zijn verschillende *sampling* strategieën gebruikt. Wetenschappelijke en non-wetenschappelijke bronnen zijn geraadpleegd, zoals beleidsdocumenten, rapporten van ngo's, experts en journalistiek onderzoek. Het gaat om bronnen uit Nederland en uit vergelijkbare contexten, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Interviews met vluchtelingen

Vervolgens zijn semi-gestructureerde *face-to-face* interviews afgenomen met gevluchte mensen om hun ervaringen in kaart te brengen. Vluchtelingen vormen een diverse groep, verschillend wat betreft land van herkomst, leeftijd, gezondheid, opleidingsniveau en andere factoren. Daarnaast verschillen de wachttijden per individu en worden zij onder verschillende omstandigheden opgevangen, op reguliere en (crisis)noodopvanglocaties. Bij de selectie van de respondenten is rekening gehouden met deze verschillen: het doel was om tot een zo divers mogelijke steekproef te komen. Hiervoor werd *purposive sampling* toegepast. De resultaten bieden inzicht in de diversiteit aan ervaringen van vluchtelingen, maar zijn niet representatief voor de hele populatie.

Er is een selectie gemaakt van diverse opvanglocaties, verspreid over het land. Daarbij is gekeken naar beschikbare voorzieningen en diversiteit van bewoners. In totaal zijn acht opvanglocaties bezocht, waaronder reguliere azc's, (crisis)noodopvanglocaties en doorstroom- en tussenvoorzieningen. Op de locaties is samen met medewerkers van VluchtelingenWerk en woonbegeleiders van het COA een selectie gemaakt van respondenten voor de interviews. In totaal zijn 40 vluchtelingen geïnterviewd. De interviews zijn gehouden aan de hand van een itemlist en afgenomen door één onderzoeker, met behulp van een (telefonische) tolk in de moedertaal van de respondent. De interviews zijn opgenomen en uitgewerkt, vertaald en geanonimiseerd. Respondenten zijn vooraf geïnformeerd over het doel en de methoden van het onderzoek. Ook zijn zij om toestemming gevraagd voor het gebruik van hun antwoorden in dit rapport.

Interviews met experts en betrokkenen

Voor dit onderzoek zijn ook interviews gehouden met experts die, beroepsmatig of door hun betrokkenheid, kennis hebben over de ervaringen van vluchtelingen met wachten en de effecten hiervan op hen. Er is gesproken met locatiemanagers, casemanagers en woonbegeleiders van het COA (10), hoor- en beslismedewerkers van de IND (2), asieladvocaten (3), professionals uit de zorg en experts op het gebied van gezondheid (4), wetenschappers (4), ervaringsdeskundigen (2) en experts van UNHCR (2). Deze interviews vonden live of online plaats, duurden ongeveer een uur en zijn opgenomen en verder uitgewerkt.

Focusgroepen

Ten slotte zijn twee online focusgroepen georganiseerd met medewerkers van VluchtelingenWerk die lang werkzaam zijn op opvanglocaties en/of zelf een vluchtachtergrond hebben. In totaal namen dertien medewerkers deel aan de focusgroepen van anderhalf uur. De focusgroepen zijn opgenomen en uitgewerkt, vertaald en geanonimiseerd door de onderzoeker.

7.4 Data-analyse

De data van de interviews en focusgroepen zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma ATLAS.ti. Eerst is gecodeerd op basis van vooraf bepaalde thema's uit de onderzoeksvragen. Daarna op basis van thema's die uit de data zelf naar voren kwamen. Vervolgens zijn verbanden gezocht tussen de codes. Na het coderen zijn de data verder geanalyseerd en geïnterpreteerd.



Veel vrouwen en kinderen missen een plek speciaal voor hen, om zich even terug te trekken.

8. Eindnoten

- 1 IND, [Gemiddelde wachttijden asiel en nareis](#) (geraadpleegd september 2025).
- 2 IND, [51.530 openstaande aanvragen in de Algemene en Verlengde Asielprocedure](#).
- 3 [Maandcijfers IND juli 2025](#), openstaande aanvragen in de Algemene en Verlengde Asielprocedure (juli 2024 en juli 2025).
- 4 [Maandcijfers IND mei 2025](#), openstaande aanvragen Gezinshereniging Nareis (mei 2024 en mei 2025).
- 5 Pharos, Dokters van de Wereld, Het Nederlandse Rode Kruis, [Zorgen in tijden van Crisis](#) (2022) en [Uitzichtloos in de opvang](#) (2024); Kinderombudsman, Nationale ombudsman (juni 2023), [De crisis voorbij](#); VWN (januari 2024), [Gevlucht en vergeten? No. 2](#).
- 6 IGJ (2025), [Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers](#).
- 7 Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) en Toezicht Sociaal Domein (TSD) (2025), [Brief inburgering van statushouders vanuit de asielopvang](#).
- 8 De financiering van de IND is gekoppeld aan het verwachte aantal asielzoekers dat jaarlijks naar Nederland komt op basis van de Meerjaren Productie Prognose (MPP). De MPP wordt minimaal twee keer per jaar vastgesteld.
- 9 [Commissie van der Zwol \(2019\)](#), [Significant \(2020\)](#), [EY \(2021\)](#), [IND \(2023\)](#).
- 10 [Kamerstuk, 1998 – 1999, 26732, nr. 3](#).
- 11 [Beschrijving Algemene Asielprocedure](#).
- 12 [StatLine, aantal eerste asielverzoeken 2015](#)
- 13 [Antwoord op vragen van het lid Sjoerdsma over het bericht “300 medewerkers bij de IND weg”, 2016 – 2017, nr. 47](#).
- 14 NRC (2016), [IND stuurt 300 tijdelijke krachten weg](#).
- 15 Idem.
- 16 [StatLine, aantal eerste asielverzoeken 2017](#)
- 17 [StatLine, aantal eerste asielverzoeken 2018](#)
- 18 [Commissie van der Zwol \(2019\)](#); EY (2021), [Eindrapportage doorlichting IND](#).
- 19 [EMN Jaaroverzicht](#) (2018), p. 28.
- 20 [Kamerstuk, 2018–2019, 19637, nr. 2492](#).
- 21 [EMN Jaaroverzicht](#) (2019), p. 26.
- 22 [Kamerstuk, 2018–2019, 19637, nr. 2543](#).
- 23 Idem.
- 24 [EMN Jaaroverzicht](#) (2019), p. 27.
- 25 [Kamerstuk, 2019–2020, 19 637, nr. 2585](#).
- 26 Significant Public (2020), [Onderzoek doorlooptijden IND](#).
- 27 [EMN Jaaroverzicht](#) (2020), p. 23.
- 28 VWN (2020), [Quickscan Taskforce IND](#).
- 29 [Kamerstuk, 2020 – 2021, 19637, nr. 2682](#).
- 30 EY (2021), [Eindrapportage doorlichting IND](#).
- 31 IND (juni 2022), [stand van de uitvoering](#).
- 32 [EMN Jaaroverzicht](#) (2021), p. 24; IND (juni 2023), [stand van de uitvoering](#): o.a. de invoering van de flexibele asielprocedure en het toepassen van een doelgroepenbenadering.
- 33 Maandcijfers IND november 2021.
- 34 Algemene Rekenkamer (2022), [Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers](#), p. 10.
- 35 [Kamerstuk, 2021–2022, 19637, nr. 2992](#).
- 36 [Vreemdelingenwet artikel 42, vierde lid, onder b](#)
- 37 Uitspraak Rechtbank Amsterdam: [ECLI:NL:RBDHA:2023:136](#); Uitspraak Rechtbank Den Haag: [ECLI:NL:RBDHA:2025:2500](#); Uitspraak Rechtbank Zwolle: [ECLI:NL:RBDHA:2024:21727](#).
- 38 Uitspraak Rechtbank Den Bosch: [ECLI:NL:RBDHA:2022:12636](#); Uitspraak Rechtbank Arnhem: [ECLI:NL:RBDHA:2022:14087](#); Uitspraak Rechtbank Haarlem: [ECLI:NL:RBDHA:2023:2532](#).
- 39 38.377 eerste aanvragen, onder het medio scenario van de MPP 2023 tussen 45.000 en 51.000, zie [Meerjaren Productie Prognose 2023–1](#); [Meerjaren Productie Prognose 2023–2](#).
- 40 Arrest van het Europese Hof van Justitie: [ECLI:EU:C:2025:326](#).
- 41 IND (2024), Eindevaluatie Project Bespoediging Afdoening Asiel.
- 42 Idem.
- 43 Brabants Dagblad (2023), [Agenten uit hele land springen bij om tekort in aanmeldcentrum Budel op te vangen](#).
- 44 IND (2023), [Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd?](#)
- 45 Maandcijfers IND januari 2025.
- 46 Maandcijfers IND januari 2025: van 7.350 openstaande zaken in januari 2024 tot 15.690 in januari 2025.
- 47 IND (juni 2024), [stand van de uitvoering](#).
- 48 NRC (2025), [Fabers wetten leven voort: dit zijn de vier ingrijpende asielvoorstellen die de Kamer vandaag behandelt](#).
- 49 IND (juni 2024), [stand van de uitvoering](#).
- 50 ABDTopconsult (2024), [Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel](#).

- 51 Vluchtelingen die asiel aanvragen bij de grens (bijvoorbeeld op Schiphol) volgen de grensprocedure. Deze procedure is sneller en hierbij worden vluchtelingen in grensdetentie geplaatst. Als de procedure langer duurt dan dat grensdetentie is toegestaan, wordt de vluchteling doorgeplaatst naar een reguliere opvang in het land.
- 52 Bex-Reimert & Adema (2019, Uitspraak uitgelicht. Wat als de staatssecretaris niet tijdig beslist?
- 53 IND (juni 2025), [stand van de uitvoering](#).
- 54 [Dat zorgvuldigheid van het behandelen van aanvragen ten koste ging van snelheid binnen de Taskforce werd ook bevonden en een evaluatie van de Inspectie van Justitie en Veiligheid \(2022\)](#).
- 55 [Vreemdelingenwet artikel 31, eerste en tweede lid](#).
- 56 Gezondheidsraad (2016), [Geestelijke gezondheid van vluchtelingen](#); Ikram, & Stronks (2017), [Preserving and improving the mental health of refugees and asylum seekers](#).
- 57 Herlihy et al. (2002), [Discrepancies in autobiographical memories: Implications for the assessment of asylum seekers: Repeated interviews study](#).
- 58 Bloemen & Zwaan (2011), [Medisch beperkt in Asiel – medische en psychische problematiek in de asielprocedure en de mogelijkheden van werkinstructie 2010/13](#); Graham et al. (2014), [Overgeneral memory in asylum seekers and refugees](#).
- 59 Gezinshereniging nareis (exclusief gezinshereniging regulier).
- 60 [IND Jaarcijfers 2023 en 2024](#).
- 61 [Europese Gezinsherenigingsrichtlijn](#) (2003).
- 62 UNHCR (2019), [No family torn apart](#), p. 72.
- 63 Idem.
- 64 Trouw (2018), [Gezinshereniging voor vluchtelingen gaat te traag door de molen](#).
- 65 UNHCR (2019), [No family torn apart](#), p. 73.
- 66 AD (2018), [Onbegrip over bezuiniging IND bij gezinshereniging asielzoekers](#).
- 67 UNHCR (2019), [No family torn apart](#), p. 73: gemiddeld 319 dagen wachttijd in December 2017.
- 68 UNHCR (2019), [No family torn apart](#).
- 69 UNHCR (2019), [No family torn apart](#), p. 74.
- 70 [Kamerbrief over gevolgen van de 2e golf COVID-19-pandemie voor het migratiebeleid](#).
- 71 [EMN Jaaroverzicht](#) (2021), p.21
- 72 [Brief Opgaven Huisvesting vergunninghouders en Opvang \(2020\)](#).
- 73 [Kamerbrief over gevolgen van de 2e golf COVID-19-pandemie voor het migratiebeleid](#).
- 74 Cijfers IND november 2021.
- 75 [Kamerstuk, 2021 – 2022, 19637, nr. 2858](#).
- 76 IND (2022), [Knelpuntenanalyse Nareis](#).
- 77 Idem.
- 78 NOS (2022), [Kabinet eens over beperking instroom asielzoekers, rem op gezinshereniging](#).
- 79 Raad van State (2023), [Staatssecretaris J&V mag de nareismaatregel niet toepassen](#).
- 80 Maandcijfers IND januari 2025.
- 81 Nu krijgen alle vluchtelingen dezelfde asielvergunning met gelijke rechten, zoals het recht op gezinshereniging. Het voorgestelde tweestatusstelsel brengt hierin verandering: verdragsvluchtelingen behouden de huidige rechten, terwijl oorlogsvluchtelingen een vergunning met beperktere rechten krijgen. Voor gezinshereniging bij oorlogsvluchtelingen gelden strengere voorwaarden, zoals een wachttijd van twee jaar, passende huisvesting en voldoende inkomen.
- 82 [Adviezen wetsvoorstel tweestatusstelsel met nareisbeperkingen](#).
- 83 Maandcijfers IND januari 2025.
- 84 Idem.
- 85 Onder andere door eenvoudige nareisaanvragen te laten behandelen door nieuwe medewerkers met minder opleidingstijd. Hiermee werd het *first-in first-out* principe losgelaten.
- 86 Maandcijfers IND juli 2025.
- 87 [Wetswijziging beslistermijn gezinsherenigingsaanvragen naar 9 maanden](#).
- 88 Pharos (2018), [Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers](#).
- 89 SCP (2018), [Eritrese statushouders in Nederland](#); Pharos (2021), [Partnerrelaties na de vlucht](#).
- 90 UNHCR (2018), [Families together](#).
- 91 Pharos (2018), [Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers](#).
- 92 Laban et al. (2006), [Postmigration Living Problems and Common Psychiatric Disorders in Iraqi Asylum Seekers in the Netherlands](#).
- 93 Hvidtfeldt et al. (2022), [Waiting for family reunification and the risk of mental disorders among refugee fathers: a 24-year longitudinal cohort study from Denmark](#).
- 94 Löbel & Jacobsen (2020), [Waiting for kin: a longitudinal study of family reunification and refugee mental health in Germany](#).
- 95 Poole & Swan (2010), Therapies for refugees, asylum seekers and new migrants: best and promising practice guide for mental health and addiction services.
- 96 Pharos (2018), [Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers](#).
- 97 Nidos (2017), [Kinderen, gevlucht en alleen, een interculturele visie op begeleiding van alleenstaande gevluchte Kinderen](#); Kinderombudsman (2022), [Alleen volwassen worden](#).
- 98 Zie hoofdstuk 1.
- 99 Geuijen (1998), [Wonen en werken in een asielzoekerscentrum](#); Ghorashi (2005), [Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States \(the Case of the Netherlands\) on Refugees](#); ACVZ (2013), [Verloren Tijd](#); Larruina en Ghorashi (2016), [The normality and materiality of the dominant discourse: Voluntary work inside a Dutch asylum seeker center](#); Smets et al. (2017), [Sociale media in en rondom de vluchtelingen-noodopvang bij Nijmegen](#); Ten Holder, de Boer & Ghorashi, H. (2012), [Kleine Stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers](#).

- 100 Diken (2004), [From refugee camps to gated communities: biopolitics and the end of the city](#); ABDTopconsult (2024), [Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel](#); Ten Holder, de Boer & Ghorashi, H. (2012), [Kleine Stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers](#).
- 101 Slingenberg (2020), [Kroniek Opvang, A&MR](#); Het leefgeld is €14,87 per persoon per week en werd 15 jaar lang niet geïndexeerd. Volgens de Nieuwe Opvangrichtlijn moet het leefgeld gerelateerd worden aan een toereikende levensstandaard voor staatsburgers, zoals de bijstandsnorm van €414,31 per maand. Het huidige bedrag komt daar niet bij in de buurt en schiet tekort voor basisbehoeften zoals vervoer en kleding.
- 102 ACVZ (2013), [Verloren Tijd](#).
- 103 Ghorashi (2005), [Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States \(the Case of the Netherlands\) on Refugees](#).
- 104 ACVZ (2017), [Pieken en Dalen](#), p. 68.
- 105 NRC (2022), [Deze crisis zag het COA al jaren aankomen](#)
- 106 O.a. ACVZ (2017), [Pieken en Dalen](#); ACVZ en ROB (2022), [Asielopvang uit de crisis](#).
- 107 Algemene Rekenkamer (2022), [Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers](#).
- 108 NRC (2022), [Deze crisis zag het COA al jaren aankomen](#).
- 109 COA (2019), [COA: 5.000 nieuwe opvangplekken nodig in 2020](#).
- 110 COA (2021), [Kabinet luidt noodklok: asielopvang vol](#).
- 111 [EMN Jaaroverzicht](#) (2021).
- 112 ACVZ (2022), [een huis voor statushouders](#).
- 113 Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) en Toezicht Sociaal Domein (TSD) (2025), [Inburgering statushouders in de knel](#).
- 114 ACVZ (2022), [een huis voor statushouders](#), p. 15.
- 115 Ibid, p. 15; COA, [Capaciteit en bezetting](#), 2025.
- 116 Binnenlands bestuur (2022), [Kabinet komt met crisisaanpak voor vastgelopen asielopvang](#).
- 117 [EMN Jaaroverzicht](#) (2022), p. 35.
- 118 Parool (2022), [Tentenkampen, buitenslapers en een verzakende overheid: hoe kon het zo misgaan in Ter Apel?](#)
- 119 Inspectie Justitie en Veiligheid, [Brief Onveilige situatie asielopvang Ter Apel](#) (2023), [Toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid](#) (2024), [Leefbaarheid en veiligheid in Ter Apel en externe wachtlocaties nog steeds zeer risicovol](#) (2025).
- 120 Capaciteitsoverzichten COA december 2022 en september 2025.
- 121 O.a. IGI (2022), [IGI](#) (2023), [IGJ en IJenV](#) (2022) en IGI, ["Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers,"](#) februari 2025; Pharos, Dokters van de Wereld, Het Nederlandse Rode Kruis, [Zorgen in tijden van Crisis](#) (2022) en [Uitzichtloos in de opvang](#) (2024); Kinderombudsman, Nationale ombudsman, [De crisis voorbij](#) (2023); VWN, [Gevlucht en vergeten](#) (2023) en [Gevlucht en vergeten? No. 2](#) (2024).
- 122 Rast et al. (2020), [The resilience potential of different refugee reception approaches taken during the 'refugee crisis' in Amsterdam; Thuis in Oss, Tijdelijke Gemeentelijke opvang Meijerijstad, Tijdelijke Gemeentelijke Opvang in Eindhoven](#).
- 123 Ponzoni et al. (2020), [De kracht van een alternatief verhaal](#).
- 124 Tijdens de behandeling van de Spreidingswet werd toegezegd dat er een kwaliteitskader zal worden ontwikkeld met eisen waar alle opvanglocaties aan moeten voldoen. Dit kader is er tot op heden nog niet. Zie: [Kamerstukken, 2022-2023, 36333, nr. 8, p. 79](#).
- 125 [Kamerbrief Minister van Asiel en Migratie](#) (februari 2025).
- 126 NRC (2025), [Een van de grootste vluchtelingencentra in Nederland is een 'snelkookpan' van geweld en besmettelijke aandoeningen, waarschuwen artsen](#).
- 127 RTL (oktober 2024), [Spreidingswet heeft effect: grootste deel gemeenten heeft plannen asielopvang](#).
- 128 [Antwoorden nodig over gemeentelijke exploitatie asielopvang](#) (juli 2024); [VNG wil duidelijkheid van rijk over uitvoering asielbeleid](#) (januari 2025).
- 129 [Contourennota intrekking Spreidingswet](#) (april 2025); [VNG wil duidelijkheid van rijk over uitvoering asielbeleid \(januari 2025\)](#).
- 130 Ghorashi et al. (2018), [Unexpected agency on the threshold: Asylum seekers narrating from an asylum seeker centre](#).
- 131 ACVZ (2013), [Verloren Tijd](#).
- 132 ACVZ (2013), [Verloren Tijd](#); Ghorashi (2005), [Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States \(the Case of the Netherlands\) on Refugees](#); Ten Holder, de Boer & Ghorashi, H. (2012), [Kleine Stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers](#).
- 133 In de [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#) uit 2020 staat het plan om de opvang los te koppelen van de asielprocedure, onder anderen om het aantal overplaatsingen te verminderen. De realisatie van deze agenda komt echter niet van de grond.
- 134 ABDTopconsult (2024), [Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel](#), p. 71.
- 135 Damen et al. (2021), [Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands](#); Weeda et al. (2019), [Breek de zon door in het azc? De rol van de azc-periode voor de mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam](#); Wijga et al. (2019), [inzicht in psychische gezondheid](#) in: Opnieuw beginnen (SCP).
- 136 Van Os et al. (2019), [Het belang van het gevluchte kind in kaart gebracht: bij- of hoofdzaak?](#)

- 137 Jakobsen et al. (2017), [The impact of the asylum process on mental health: a longitudinal study of unaccompanied refugee minors in Norway.](#)
- 138 Lietaert et al. (2020). [Families on hold: How the context of an asylum centre affects parenting experiences](#); Barghadouch et al. (2022), [‘This is not what I want for my children’: agency and parenting in Danish asylum centres.](#)
- 139 IGJ, [Het risico op blijvende gezondheidsschade vereist nu verbetering voor de meest kwetsbare asielzoekers](#), februari 2025.
- 140 Volgens de Europese Opvangrichtlijn moeten kinderen binnen drie maanden na de asielaanvraag toegang krijgen tot onderwijs. Vanaf juni 2026 is dit twee maanden.
- 141 Goosen et al. (2014), [Frequent relocations between asylum-seeker centres are associated with mental distress in asylum-seeking children: a longitudinal medical record study.](#)
- 142 Vanaf het moment dat een asielaanvraag zes maanden in behandeling is mag een asielzoeker werken.
- 143 Regioplan (2023), [Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.](#)
- 144 Geuijen, K. (2000), Living and Working in an Asylum Seekers’ Residence Centre. In [On Location: The Relevance of the ‘Here’ and ‘Now’ in Organizations.](#)
- 145 De Lange et al. (2017), [Van azc naar een baan.](#)
- 146 Om een asielzoeker in dienst te kunnen nemen moet de werkgever een tewerkstellingsvergunning (twv) aanvragen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).
- 147 NRC (2024), [In de \(lange\) rij voor een burgerservicenummer: ‘Wat wij nu krijgen, krijgen andere immigranten nog niet eens na twee jaar’.](#)
- 148 NOS (2024), [Geen werk voor 18.000 asielzoekers en statushouders door wachtlijst bsn.](#)
- 149 NRC (2024), [In de \(lange\) rij voor een burgerservicenummer: ‘Wat wij nu krijgen, krijgen andere immigranten nog niet eens na twee jaar’.](#)
- 150 [Circulaire gemeentefonds \(2025\).](#)
- 151 Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) en Toezicht Sociaal Domein (TSD) (2025), [Inburgering statushouders in de knel.](#)
- 152 KIS (2023), [Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten.](#)
- 153 Ten Holder, de Boer & Ghorashi, H. (2012), [Kleine Stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers.](#)
- 154 Damen et al. (2021), [Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands.](#)
- 155 Damen et al. (2019), [Een stroef begin: Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het sntr-programma en gemeentelijk beleid.](#) Van Liempt en Staring (2020), [Nederland papierenland: Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid in Nederland.](#)
- 156 De Vroome & van Tubergen (2010), [The employment experience of refugees in the Netherlands.](#)
- 157 Bakker et al. (2018), [Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie?](#)
- 158 Ten Holder, de Boer & Ghorashi, H. (2012), [Kleine Stappen van grote betekenis: een nieuw perspectief op humane opvang van asielzoekers.](#)
- 159 Laban et al. (2004), [Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands.](#)
- 160 Laban (2008), [The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands.](#)
- 161 Bakker (2016), [Seeking sanctuary in the Netherlands.](#)
- 162 Lamkaddem et al. (2015), [Health changes of refugees from Afghanistan, Iran and Somalia: the role of residence status and experienced living difficulties in the resettlement process.](#)
- 163 Damen (2022), [Rooting in new soil: Explaining differences and developments in early integration processes among Syrian refugees in the Netherlands.](#)
- 164 Damen et al. (2021), [Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands.](#)
- 165 Weeda et al. (2019), [Breekt de zon door in het azc? De rol van de azc-periode voor mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam](#); Wijga et al. (2019), [inzicht in psychische gezondheid.](#)
- 166 Zie voor overzichten [Ryan et al. \(2009\)](#), [Gleeson et al. \(2020\)](#) en [Mulcaire et al. \(2024\)](#).
- 167 Hvidtfeldt et al. (2020), [Prolonged periods of waiting for an asylum decision and the risk of psychiatric diagnoses: a 22-year longitudinal cohort study from Denmark](#); Hallas et al. (2007), [Length of stay in asylum centres and mental health in asylum seekers: a retrospective study from Denmark.](#)
- 168 Teodorescu et al. (2012), [Mental health problems and post-migration stress among multi-traumatized refugees attending outpatient clinics upon resettlement to Norway.](#)
- 169 Walther et al. (2020), [Living Conditions and the Mental Health and Well-being of Refugees: Evidence from a Large-Scale German Survey.](#)
- 170 Silove et al. (2007), [The impact of the refugee decision on the trajectory of PTSD, anxiety, and depressive symptoms among asylum seekers: a longitudinal study.](#)

- 171 O.a. Silove et al. (2007), [The impact of the refugee decision on the trajectory of PTSD, anxiety, and depressive symptoms among asylum seekers: a longitudinal study](#); Georgiadou et al. (2018), [Prevalence of Mental Distress Among Syrian Refugees With Residence Permission in Germany: A Registry-Based Study](#); Hvidtfeldt et al. (2020), [Prolonged periods of waiting for an asylum decision and the risk of psychiatric diagnoses: a 22-year longitudinal cohort study from Denmark](#).
- 172 Gezondheidsraad (2016), [Geestelijke gezondheid van vluchtelingen](#).
- 173 Ponzoni et al. (2020), [De kracht van een alternatief verhaal](#).
- 174 Kanas et al. (2025), [Determinants of refugees generalized and institutional trust: Evidence from Germany](#).
- 175 Sohlberg et al. (2022), [Waiting for asylum: reduced institutional and interpersonal trust](#).
- 176 De Vroome & van Tubergen (2010), [The employment experience of refugees in the Netherlands](#).
- 177 De Vroome & van Tubergen (2010), [The employment experience of refugees in the Netherlands](#); Bakker (2016), [Seeking sanctuary in the Netherlands](#); Van Tubergen (2022), [Post-Migration Education Among Refugees in the Netherlands](#).
- 178 Hainmueller et al. (2016), [When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees](#).
- 179 Hvidtfeldt et al. (2018), [An estimate of the effect of waiting time in the Danish asylum system on post-resettlement employment among refugees: Separating the pure delay effect from the effects of the conditions under which refugees are waiting](#).
- 180 Kosyakova & Brenzel (2020), [The role of length of asylum procedure and legal status in the labour market integration of refugees in Germany](#).
- 181 Engdahl et al. (2022), [Limbo or leverage? Asylum waiting and refugee integration](#).
- 182 Ukrayinchuk & Havrylchuk (2020), [Living in limbo: Economic and social costs for refugees](#).
- 183 Bakker (2016), [Seeking sanctuary in the Netherlands](#); Bakker et al. (2021), [Taal met beleid. Factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders](#); Damen et al. (2021), [Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands](#).
- 184 Uiters & Ruisbroek (2021), [De rol van psychische en fysieke gezondheid bij succesvol inburgeren in Nederland](#), in: Met beleid van start: Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders.
- 185 Barsegyan & Negash (2024), [\(Niet\) langer afhankelijk? De effecten van opvang- en inburgeringsbeleid op de uitstroom uit de bijstand naar werk onder statushouders](#), in: Met beleid vooruit?; Driessen et al. (2024): [De invloed van \(on\)succesvolle inburgering op de positie op de arbeidsmarkt](#).
- 186 Schick et al. (2016), [Challenging future, challenging past: the relationship of social integration and psychological impairment in traumatized refugees](#).
- 187 Damen et al. (2021), [Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands](#).
- 188 WODC (2023), [Navigeren in een nieuwe samenleving](#).
- 189 Commissie van der Zwol (2019), [Significant](#) (2020), [EY](#) (2021), [IND](#) (2023).
- 190 Zie o.a. de overzichten in Dagevos et al. (2021), [Policy Brief: In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren](#); Ryan et al. (2009) [Mental Health Among Persons Awaiting an Asylum Outcome in Western Countries: A Literature Review](#); Damen et al. (2021), [Refugee Reception Re-examined: a Quantitative Study on the Impact of the Reception Period for Mental Health and Host Country Language Proficiency Among Syrian Refugees in the Netherlands](#).
- 191 O.a. [een longitudinaal onderzoek naar Syrische statushouders](#) in Nederland die 2014 en 2016 een verblijfstatus kregen en 7 maanden op hun asielaanvraag (nu is de wachttijd opgelopen tot twee jaar).
- 192 [Kamerstuk, 1998 – 1999, 26732, nr. 3](#).
- 193 [Beschrijving Algemene Asielprocedure](#).
- 194 [StatLine, aantal eerste asielverzoeken 2015](#).
- 195 [Antwoord op vragen van het lid Sjoerdsma over het bericht “300 medewerkers bij de IND weg”, 2016 – 2017, nr. 47](#).
- 196 NRC (2016), [IND stuurt 300 tijdelijke krachten weg](#).
- 197 Idem.
- 198 [Statline, aantal eerste asielverzoeken 2017](#).
- 199 [Statline, aantal eerste asielverzoeken 2018](#).
- 200 [Commissie van der Zwol \(2019\); EY \(2021\), Eindrapportage doorlichting IND](#).
- 201 [EMN Jaaroverzicht](#) (2018), p. 28.
- 202 [Kamerstuk, 2018–2019, 19637, nr. 2492](#).
- 203 [EMN Jaaroverzicht](#) (2019), p. 26.
- 204 [Kamerstuk, 2018–2019, 19637, nr. 2543](#).
- 205 Cijfers COA september 2025.
- 206 Capaciteitsoverzicht COA september 2025 (week 38).



Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl

