

Aan de woordvoerders asielbeleid in vaste commissie voor Justitie en
Veiligheid in de Tweede Kamer

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

cc Dhr. E. Van der Burg, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum 9 december 2022
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – commissiedebat vreemdelingen-
en asielbeleid 15 december 2022
Ons kenmerk O.2.2.22-081.MK

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Op 15 december a.s. staat het commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid geagendeerd, en het moge duidelijk zijn dat de context onverminderd urgent is. Meer dan 20.000 asielzoekers en statushouders worden opgevangen in (crisis)noodopvang, onder omstandigheden die door de rechter gekwalificeerd zijn als onrechtmatig. Daarnaast verblijven ruim 65.000 vluchtelingen uit Oekraïne in de noodopvang en 170 in de crisisnoodopvang zonder perspectief op hun lange termijnverblijf.¹ De wachttijd op beslissingen op asielaanvragen loopt snel op: het totaal aantal aanvragers dat nu wacht op een beslissing op hun asielverzoek is in twee maanden met ongeveer 5.000 gestegen naar bijna 35.000 aanvragers². Ook het bieden van huisvesting aan statushouders is een grote opgave voor de gemeenten. De taakstelling voor dit halfjaar wordt gehaald, maar de afspraak om 20.000 additionele plekken te realiseren niet. De voorgestelde spreidingswet is een noodzakelijke doorbraak, maar het heeft (te) lang geduurd, het is te complex en het zal pas op langere termijn oplossingen bieden voor mensen die nu hoge risico's lopen op blijvende gezondheidsschade.

In plaats van vol in te zetten op humane opvang voor vluchtelingen probeert dit kabinet maatregelen te nemen die rechten van vluchtelingen inperken. De rechter heeft al bepaald dat zowel het voornemen om permanent geen [dwangsommen](#) meer uit te keren als het uitstellen van [gezinshereniging](#) onrechtmatig is. De rechtbank heeft bovendien [geoordeeld](#) dat de huidige opvangomstandigheden onwettig zijn en de Nederlandse overheid tot 6 juli 2023 heeft om dit recht te zetten. Voor enkele acute voorzieningen zijn kortere termijnen gehanteerd, zoals de opvang van AMVers, het voorzien in onderwijs en speelvoorzieningen en medische screening. VluchtelingenWerk constateert dat de overheid niet voldoet aan die verplichtingen ondanks dat het Hof heeft aangegeven dat de staat daaraan binnen de door de rechtbank genoemde termijnen gehouden is.

Op de zeer korte termijn maken wij ons zorgen over het aantal beschikbare opvangplekken. De bezettingsgraad als het gaat om de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne is nu 96,9%, terwijl er gemiddeld 750 vluchtelingen per week uit Oekraïne komen. Ook de opvang voor asielzoekers en statushouders zit aan zijn max, bovendien sluiten er een aantal locaties de

¹ Verzamelbrief opvang Oekraïne 2 december 2022

² Zie [tabel](#) op website EUROSTAT – dit gaat om het totaal van alle aanvragen waarop nog geen besluit is genomen exclusief gezinshereniging (eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, Dubliners)

komende periode. Wij vragen u de staatssecretaris op te roepen alles op alles te zetten om te voorkomen dat er te weinig plek is en mensen op straat belanden.

Graag geven wij hieronder onze visie op de spreidingswet, de (uitspraak over de) nareismaatregel, de situatie voor vluchtelingen uit Oekraïne, de wachttijden bij de IND en de (eindevaluatie) Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV).

‘Spreidingswet’: reactie VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk is blij dat er een wetsvoorstel ligt dat gemeenten in Nederland verplicht om opvang te bieden aan asielzoekers. Deze wet kan een belangrijk instrument zijn in het concreet invulling geven aan de urgente maatschappelijke opgave om structureel voldoende capaciteit in de opvang te garanderen en mensen fatsoenlijk op te vangen. Het zou op termijn een einde kunnen betekenen aan het gesleep met mensen van de ene naar de andere opvanglocatie en het zou hen de zo lang ontbeerde duidelijkheid, veiligheid en perspectief kunnen geven.

Maar de voorgestelde wet laat ook kansen liggen. We hebben in onze [reactie](#) op de internetconsultatie uitvoerig uiteengezet welke kritiekpunten wij hebben op de wet. Met name de verdeel- en beloningssystematiek maakt de wet uitermate complex en bestuurlijk omslachtig. Daardoor vrezen wij dat gemeenten (te) afwachtend zullen zijn met het bieden van opvangplekken, het is immers mogelijk dat de ene gemeente in een provincie een ‘extra’ aanbod doet waardoor de andere gemeente niets/minder kan doen. Ook de beoogde ‘uitruil’ tussen statushouders en verschillende groepen asielzoekers is onduidelijk. Daarnaast benadrukken wij het belang van buffercapaciteit en het voorkomen van afschalen van de opvangcapaciteit alsmede de kwaliteit van opvang die gewaarborgd dient te blijven. Bovendien pleiten we voor meer concrete mogelijkheden voor gemeenten om kleinschalige opvang te creëren³.

Veel betrokkenen reageerden langs deze zelfde lijnen zoals VNG, het Veiligheidsberaad, het IPO, COA, Nidos, UNHCR, het Rode Kruis, de Nederlandse Orde Van Advocaten, de Adviesraad Migratie, en het College voor de Rechten van de Mens.

VluchtelingenWerk doet een beroep op de staatssecretaris om op cruciale punten het wetsvoorstel aan te passen voordat het naar de Raad van State wordt gestuurd. Wij vragen daarbij vooral aandacht voor het versimpelen van de systematiek waardoor sneller duidelijk is wat het aandeel van gemeenten moet zijn, het verankeren van kwaliteit en het nu echt starten met kleinschalige opvangvoorzieningen die in het belang zijn van de bewoners, omwonenden en het maatschappelijk draagvlak.

Inzet op korte termijn in geest van de wet

Het is wrang om te moeten constateren dat er nu meer dan 20.000 mensen in omstandigheden verblijven die onder de maat zijn en niet conform de (internationale) regels waar Nederland zich aan moet houden. De nieuwe wet zal daar op korte termijn niet de noodzakelijke verandering in brengen, dit wordt ook [benadrukt](#) door het COA dat verder stelt

³ In onze [reactie](#) op de internetconsultatie baseren we ons op de uitgangspunten die wij samen met UNHCR in juli 2022 aan de VNG en het kabinet presenteerden: [Naar een duurzame en menswaardige asielopvang: contouren opvang nieuwe stijl](#)

“dat het reëel is te verwachten dat de wet niet eerder dan 2024 tot verlichting van de opvangsituatie zal gaan leiden”⁴. Het staat vast dat van alle gemeenten een aandeel gevraagd gaat worden, daarom dringt COA net als VluchtelingenWerk erop aan dat gemeenten en overheden nu gaan handelen volgens de geest van de wet, liefst duurzaam en kleinschalig. En dat de Provinciale Regietafels (PRT's) hierin een stimulerende rol spelen.

Gezien het nijpend tekort aan opvangplekken vragen wij het kabinet met klem om de PRT's aan te zetten tot concrete actie. Daarnaast verzoeken wij de staatssecretaris om gemeenten die bereid zijn om daadwerkelijk (kleinschalige) opvang te bieden financieel tegemoet te komen hierin.

Nareismaatregel onrechtmatig

Het [vonnis](#) van de rechtbank Den Haag van 5 december is volkomen helder. Het beleid om het visum na inwilliging pas een half jaar later te verstrekken of eerder bij passende huisvesting, is in strijd met de Vreemdelingenwet en met de Gezinsherenigingsrichtlijn. De nareismaatregel is volgens de rechter in strijd met de Vreemdelingenwet omdat een mvv (machtiging tot voorlopig verblijf, het visum om Nederland mee binnen te reizen) binnen drie maanden na inwilliging door de ambassade afgegeven moet worden. De mogelijkheden van verlenging van deze afgiftetermijn zijn door de wet beperkt en de nareismaatregel valt daar niet onder. Daarnaast is de maatregel in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn. In artikel 13 is bepaald dat de gezinsleden toegang tot de lidstaat moeten krijgen zodra het verzoek om hereniging is aanvaard en dat Nederland *alle medewerking* aan de gezinsleden moet verlenen bij het verkrijgen van de nodige visa. Nederland doet het tegengestelde.

Daarnaast is volgens de rechter de nareismaatregel in strijd met artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn waarin staat dat aan vluchtelingen en hun gezinsleden niet het huisvestingsvereiste mag worden gesteld. De landsadvocaat heeft namens de staatssecretaris betoogd dat de tijdelijke schending van de richtlijn rechtvaardiging zou kunnen vinden in de (dreigende) schending van het (opvang)recht van asielzoekers en statushouders. De rechter oordeelt echter dat het Unierecht daar geen ruimte toe biedt.

De staatssecretaris [betoogt](#) dat het gaat om een individuele zaak en een oordeel van één rechter, maar de rechter heeft geoordeeld en gemotiveerd dat de nareismaatregel als geheel onrechtmatig is. Geen enkel juridisch argument dat de landsadvocaat in deze procedure heeft aangevoerd, heeft standgehouden. De rechter heeft daarnaast ten aanzien van de spoedeisendheid in deze zaak ook gewezen op de mogelijke schadelijke effecten die de lange scheiding van ouder en kind tot gevolg hebben. Deze mogelijk schadelijke effecten van een langere scheiding tussen ouder en kind geldt voor alle gezinsherenigingszaken met kinderen. Ook geldt in vrijwel alle procedures dat de gezinsleden in moeilijke of zelfs gevaarlijke omstandigheden verkeren en in veel zaken hebben de gezinsleden, net als in deze zaak, al voor het onderzoek in het kader van de procedure naar een ander land moeten reizen.

Er is maar één conclusie mogelijk en dat is dat de staatssecretaris onmiddellijk moet stoppen met het onrechtmatig gescheiden houden van vluchtelingengezinnen. Het is zeer onwenselijk dat de staatssecretaris de rechterlijke macht nog verder wil belasten met deze tijdrovende en

⁴ Zie [brief](#) COA: Uitvoeringsscan COA n.a.v. wetsvoorstel gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvang-voorzieningen, 25 november 2022

overbodige procedures, de IND-medewerkers door moeten gaan met het nemen van onrechtmatige besluiten en gemeenten gevraagd worden om mee te werken.

De nareismaatregel waarmee vluchtelingengezinnen opzettelijk nog langer van elkaar gescheiden blijven is onrechtmatig en moet onmiddellijk ingetrokken worden.

Vluchtelingen uit Oekraïne

De opvang van vluchtelingen uit Oekraïne kraakt. Alle noodopvanglocaties zijn ingericht op de kortere termijn en niet op langer verblijf. De bezettingsgraad is blijvend hoog terwijl de verwachting is dat het aantal vluchtelingen uit Oekraïne dat bescherming nodig heeft zal blijven toenemen. Voldoende toegang tot voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg is een blijvende uitdaging. We zijn blij met de stappen op het gebied van de rol van Oekraïense psychologen, maar ook dat gaat erg langzaam. Wij roepen het kabinet op om in lijn met adviezen van de ACVZ en de rapporten van Clingendael nu met spoed in te zetten op langdurig verblijf van deze groep vluchtelingen, inclusief een duidelijke status en de voorzieningen die daarbij horen.

Vluchtelingen uit Oekraïne met een niet-Oekraïense nationaliteit ('derdelanders')

Specifiek speelt op dit moment het feit dat voor een groep vluchtelingen uit Oekraïne met een niet-Oekraïense nationaliteit (derdelanders) de tijdelijke richtlijn per 4 maart 2023 afloopt. De groep die dit betreft of waarvan onduidelijk is of zij daadwerkelijk onder de richtlijn tijdelijke bescherming vallen heeft nu een brief ontvangen van de IND. Het is van groot belang dat hier door alle instanties secuur mee wordt omgegaan. Veel derdelanders hebben immers gewoon recht op bescherming, het is specifiek de groep die een tijdelijk regulier verblijfsvergunning had voor wie de bescherming nu ten einde komt. Deze groep wordt nu geïnformeerd over hun vervolgstappen: asiel, regulier verblijf of terugkeer. We zien met name dat de officiële reactietijd op de brief zeer kort is (twee weken), zeker gezien het feit dat de brieven niet altijd tijdig de betreffende personen bereiken. Daarnaast is het voor de groep die besluit asiel aan te vragen zeer onduidelijk wat nu de volgende stappen zijn. Door wie worden zij opgevangen na 4 maart 2023 en behouden zij de rechten en voorzieningen van de tijdelijke bescherming (zoals kunnen werken). Tot slot is er specifiek een groep Oekraïners die een regulier vergunning in een ander Europees land hadden toen de oorlog uitbrak (bijvoorbeeld in Polen). Die vallen in Nederland niet onder de tijdelijke bescherming, maar door verschillende interpretatie binnen Europa van de beschermingsrichtlijn in het andere land ook niet.

VluchtelingenWerk onderstreept de noodzaak voor een lange termijnstrategie voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en roept het kabinet op 'derdelanders' uit Oekraïne die asiel willen aanvragen snel duidelijk te geven.

Alarmerende wachttijden bij IND

VluchtelingenWerk maakt zich grote zorgen over de lange wachttijden bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). Er zijn al sinds 2016 grote problemen rondom de wacht- en doorlooptijden in de asielprocedure. In oktober 2022 lagen er bijna 35.000 asielaanvragen op de plank om beoordeeld te worden⁵. Dit aantal blijft oplopen en is al bijna 75% toegenomen

⁵ Zie [tabel](#) op website EUROSTAT – dit gaat om het totaal van alle aanvragen waarop nog geen besluit is genomen exclusief gezinshereniging (eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, Dubliners)

sinds de start van de 'taskforce' in 2020 toen er ruim 20.000 asielaanvragen open stonden. Achterstanden blijven op deze manier structureel onderdeel van het systeem en dat heeft gevolgen voor de rest van het proces: opvang, nareis van gezinsleden, huisvesting, inburgering en verdere integratie.

Door het opnieuw oplopen van de wachttijden ontbreekt het perspectief bij vluchtelingen die in overvolle opvanglocaties verblijven en niet weten wanneer de IND naar hun vluchtverhaal zal luisteren. VluchtelingenWerk pleit dan ook voor versnelling van kansrijke asielaanvragen en meer ruimte voor het voordeel van de twijfel, in lijn met de [aanbevelingen](#) uit 2019 van de commissie-Van Zwol. Bovendien is het belangrijk de focus te leggen op het tijdig en zorgvuldig uitvoeren van de bestaande asielprocedure. Zo stelde de commissie dat zichtbaar gestuurd moet worden op snelheid en tijdigheid van wacht- en doorlooptijden, en noemt ze het belang van goede planning met aandacht voor complexe zaken, meerjarige stabiele (financiële en personele) capaciteit voor de uitvoering, goede informatievoorziening intern en extern en investering in een zorgvuldige (eerste) asielaanvraag, inclusief informatie en rechtsbijstand.

Pilots zoals de *Paper and Ink Procedure* (voorheen 'schriftelijk horen') en het telehoren creëren onrust doordat er sprake is van minimale afstemming met VluchtelingenWerk en asieladvocaten en dragen niet bij aan een betere asielprocedure. Zij werken regelmatig vertragend en zetten soms zelfs de rechtsbescherming onder druk. Van de meerwaarde van deze pilots is op dit moment nog niets gebleken, maar toch worden deze doorgezet en komen er regelmatig nieuwe pilots bij. Telehoren werd ingevoerd tijdens de pandemie maar is normaal gesproken geen goed alternatief voor fysiek horen, onder andere doordat belangrijke waarborgen ontbreken. Schriftelijk horen werd in een eerder genoemd als een vertragend element, hetgeen ook naar voren kwam in het ACVZ-rapport '[Op afstand horen](#)', maar wordt nu gebruikt als voorbeeld van een maatregel die het 'proces optimaliseert'. Alle nieuwe maatregelen dienen wat ons betreft eerst geëvalueerd te worden met alle ketenpartners voordat men beslist over het eventueel breder uitrollen.

VluchtelingenWerk maakt zich grote zorgen over de olopende wachttijden bij de IND en de voortdurende opvangcrisis in Nederland, en adviseert met klem om de (veelvuldig) aangereikte adviezen voor verbetering uit te voeren. VluchtelingenWerk pleit voor focus op het tijdig en zorgvuldig uitvoeren van de *bestaande* asielprocedure, het versneld behandelen van kansrijke asielaanvragen en meer ruimte voor het voordeel van de twijfel. Wij roepen de staatssecretaris op om pilots eerst te evalueren met alle ketenpartners en pas na de uitkomsten van deze evaluaties te beslissen over het eventueel breder uitrollen van nieuwe maatregelen.

Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV)

VluchtelingenWerk vindt het positief dat de staatssecretaris in zijn brief aan de kamer van 25 november stelt de [eindevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening \(LVV\)](#) van het WODC te zullen betrekken bij de ontwikkeling van de werkwijze en het gesprek over het vervolg van de LVV. Ook de plannen van het kabinet om naar een landelijk dekkend netwerk toe te werken, zodat deze voorzieningen in heel het land bereikbaar zijn wordt door VluchtelingenWerk toegejuicht.

De LVV's zijn opgezet om duurzame oplossingen te vinden: terugkeer naar het land van herkomst (of doormigratie) of een verblijfsvergunning. De resultaten van de LVV-pilot laten duidelijk zien dat de kracht van de LVV is dat er in vertrouwen met cliënten wordt gekeken naar zijn of haar situatie en naar de opties voor een duurzame oplossing. Mensen belanden hierdoor niet op straat, maar maken deel uit van een opvang- en begeleidingstraject. Uit de eindevaluatie van het WODC blijkt dat in totaal reeds voor 60% van de LVV-bewoners een oplossing is gevonden. Daarnaast blijkt dat de LVV's een positieve impact hebben op de openbare orde en veiligheid en dat de samenwerking tussen het Rijk, gemeenten en ngo's bij het opvangen en begeleiden van mensen met vaak complexe problematiek is verbeterd.

Voor de effectiviteit van de LVV's is het echter wel essentieel dat het doel van de LVV niet te nauw op terugkeer is gericht. In 2018 concludeerde ProFacto in zijn onderzoek naar deze doelgroep in opdracht van WODC al: "Vreemdelingen werken zelden mee als ze niet overtuigd zijn van het feit dat er voor hen geen juridische mogelijkheden meer zijn voor legaal verblijf in Nederland. Daarbij is het belangrijk dat de partij die dat hen meedeelt hun vertrouwen heeft". Ook de staatssecretaris benadrukt in zijn [reactie](#) op het Inspectierapport '*Verantwoord vertrek vreemdelingen*' dat het realiseren van terugkeer sterk afhankelijk is van de medewerking van vreemdelingen. Om terugkeer te kunnen realiseren is het uitsluiten van alle juridische mogelijkheden daarom van groot belang.

De eindevaluatie laat verder zien dat er het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid bij schrijnende zaken als beperkend wordt ervaren voor de samenwerking en voor het vinden van duurzame oplossingen. Het gaat voornamelijk om mensen in uitzonderlijke en schrijnende situaties voor wie het beleid onredelijk hard uitpakt. Het huidige beleid is zo strak ingekaderd dat sommige mensen simpelweg vernalen worden. Door herinvoering van de discretionaire bevoegdheid kan dit gecorrigeerd worden. Het asielbeleid is immers niet 'sluitend' – en zal dat ook nooit worden. Ook uitvoeringsinstanties waarmee wij samenwerken in de LVV's benadrukken dat deze bevoegdheid wordt gemist om zaken op te lossen. Derhalve pleiten wij voor de herinvoering van de discretionaire bevoegdheid.

VluchtelingenWerk is blij met de ambitie om de eindevaluatie van de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen te betrekken bij de voortzetting en landelijke uitzet. De eindevaluatie benadrukt nogmaals dat het een gemiste kans is om het doel van de LVV te nauw op terugkeer te formuleren. Voor schrijnende zaken waar sprake is van complexe problematiek pleit VluchtelingenWerk voor de herinvoering van de discretionaire bevoegdheid.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland