

Datum 24 november 2025
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – commissiedebat JBZ-Raad
(Brussel) op 8 en 9 december 2025 dd. 27 november 2025

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Op donderdag 27 november staat het [commissiedebat JBZ-Raad](#) (8 en 9 december) geagendeerd. VluchtelingenWerk Nederland vraagt graag uw aandacht voor de volgende punten:

1. Het jaarlijkse EU Migratiemanagement cyclus-rapport en de Solidariteitspool
2. De mogelijkheid voor een 'go and see' regeling Syrië
3. De gezamenlijke oproep aan Eurocommissaris Brunner inzake terugkeer naar Afghanistan
4. De Terugkeerverordening: het Europees Terugkeerbesluit en Terugkeerhubs

1. Het jaarlijkse EU Migratiemanagementcyclus-rapport en de Solidariteitspool

Op 10 november jl. publiceerde de Europese Commissie het eerste jaarlijkse [EU-Migratiemanagementcyclus rapport](#) als onderdeel van de nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening onder het Pact. In dit rapport staat beschreven welke lidstaten:

- onder 'migratiedruk' staan wegens disproportionele aantallen aankomsten: Spanje, Cyprus, Griekenland en Italië;
- 'risico lopen op migratiedruk' vanwege problemen in het opvangsysteem: o.a. Nederland België, Frankrijk en Ierland – of vanwege 'risico op instrumentalisering van migratie': Polen, Finland, Letland en Litouwen;
- te maken hebben met significante migratiedruk: Bulgarije, Tsjechië, Kroatië, Oostenrijk en wederom Polen.

De eerste categorie landen, waarbij disproportionele migratiedruk is vastgesteld, kunnen aanspraak maken op een zogenaamde 'solidariteitsbijdrage' van andere landen. Hiervoor wordt een *EU-solidariteitspool* vastgesteld met aantallen relocaties en benodigde financiële en/of materiële steun. Voor de tweede categorie landen geldt dat zij aanspraak kunnen maken op de *EU-solidariteitstoolbox* met passende ondersteuning, gericht op de land specifieke situatie. Voor wat betreft de derde categorie geldt dat deze landen de mogelijkheid hebben om 'gehele of gedeeltelijke vrijstelling' van hun bijdragen aan de Solidariteitspool te verzoeken.

In verschillende Nederlandse media is deze solidariteitspool aangeduid als een '[Europese Spreidingswet](#)'. Dit frame is misplaatst. De pool gaat uit van 30.000 vluchtelingen herverdelen over de hele EU – wat voor Nederland neerkomt op ongeveer 1.800 vluchtelingen, hetgeen zeer lage aantallen zijn in vergelijking met het totaal aantal vluchtelingen dat bescherming zoekt in de EU. De lidstaten kunnen deze verplichting bovendien 'afkopen' – met geld, of het bieden van 'materiële steun' bij opvang of zelfs grensbewaking. De overgrote meerderheid van de lidstaten (waaronder Nederland) heeft al aangegeven dat ze geen vluchtelingen wil overnemen van grenslanden onder 'migratiedruk'. Daarbij komt dat het aantal van 30.000 nog verder naar beneden bijgesteld kan worden in een Raadsbesluit.

De Asiel- en Migratiebeheerverordening onder het Pact heeft het de facto failliete Dublinsysteem¹ gekopieerd. Dat is zorgelijk, want de grenslanden zijn en blijven op papier verantwoordelijk voor de opvang en procedures van de meeste mensen die bescherming vragen in Europa.

Dit werkt echter al jaren niet: een grensland als Griekenland heeft het opvang- en integratiesystemen (bewust) niet op orde. Het is het gevolg van een jarenlang genegeerde roep om solidariteit van een overbelast land. De vluchtelingen die wij ontmoetten tijdens een werkbezoek aan onze partner *Greek Council for Refugees* zijn slachtoffers van een steeds grimmiger politiek gericht op afschrikking en uitsluiting. Er is sprake van gewelddadige, en [systematische praktijk van pushbacks](#); oneerlijke procedures en refoulement (recent heeft Griekenland bijvoorbeeld [het recht op asiel opgeschorst](#) voor mensen die via Libië aankomen in Kreta; deze mensen worden gedetineerd en zonder proces teruggestuurd naar Libië), geen adequate toegang tot rechtsbijstand en een gebrek aan integratie- en huisvestingsmogelijkheden, waardoor mensen na statusverlening, op straat belanden.²

Er ontstaat een *catch-22* situatie: de landen die solidariteit nodig hebben, krijgen dit niet en voelen daardoor geen verantwoordelijkheid voor verbeteringen. Mede hierdoor voelen mensen zich genooddaakt door te reizen naar landen waar ze wel bescherming hopen te vinden. Deze mensen kunnen vervolgens niet teruggestuurd worden, omdat Dublinoverdrachten niet mogelijk zijn vanwege die systematische tekortkomingen in het asiel- en integratiesysteem in een overbelast land als Griekenland. Een minimale Solidariteitspool zonder verplichte relocaties is onvoldoende om dit te doorbreken.

VluchtelingenWerk meent dat de opzet van de solidariteitspool onder de nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening een gemiste kans is voor solidariteit, zowel tussen landen onderling als met vluchtelingen die bescherming zoeken in de EU. Het houdt in feite een dysfunctioneel systeem in stand dat al jaren niet werkt. Het frame 'Europese Spreidingswet' is dan ook misplaatst gelet op de kleine aantallen vluchtelingen die hiermee gemoeid zijn. Daarbij komt dat de meerderheid van landen, waaronder Nederland al heeft aangegeven geen relocatieverzoeken te willen accepteren, waardoor het systeem bij voorbaat gedoemd is te mislukken.

Wij roepen Nederland en andere lidstaten op om een verzoek om een (relatief gering aantal) relocaties van landen die onder grote migratiedruk staan, positief te beantwoorden en zich daarnaast in te spannen voor een daadwerkelijk eerlijk herverdeelsysteem in de EU.

2. De mogelijkheid voor een 'go and see' regeling Syrië

Het demissionaire kabinet heeft op 21 oktober jl. bekend gemaakt de vergoeding voor asielzoekers en statushouders die vrijwillig naar Syrië terug willen keren, te verhogen. Volwassenen krijgen 5.000 euro en minderjarigen 2.500 euro. Als deze prikkel 'niet genoeg mensen overtuigt' wil minister Van Weel gedwongen terugkeer mogelijk maken vanuit de aanname dat Syrië inmiddels 'veilig genoeg' is. VluchtelingenWerk Nederland vindt dit een slecht signaal aangezien de situatie in grote delen van Syrië nog [onveilig en instabiel](#) is. In delen van het land loopt de spanning op, zoals in de Koerdische regio's en het zuiden, waar veel Druzen wonen. Het geweld verschilt per gebied en verandert van week tot week. De [humanitaire situatie](#) is bovendien zeer ernstig. Daarnaast staan de rechten van kwetsbare groepen, zoals religieuze en etnische minderheden, LHBTI en vrouwen onder grote druk. Wij wijzen in dit verband ook op de [conclusie](#) van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Wadephul (CDU), die na zijn recente bezoek aan Syrië stelde dat terugkeer 'op korte termijn nauwelijks mogelijk is' bij gebrek aan mogelijkheden voor een menswaardig leven. Vanwege terechte zorgen om de veiligheid, zijn Syriërs terughoudend bij beslissingen rondom terugkeer. Veel mensen die het al overwegen, willen bovendien graag eerst de situatie zelf onder ogen

¹ Uit het [AIDA-rapport](#) blijkt dat in 2024 slechts 10% of Dublinverzoeken voor terug- en overname is gelukt (18.860). Dit lage aantal komt onder meer door systemische tekortkomingen in de asielsystemen c.q. schendingen van fundamentele rechten in onder meer Bulgarije, Griekenland, Hongarije en Italië.

² Zie voor informatie over de gebreken in het Griekse asielopvang en integratiesysteem: [AIDA Country Report on Greece – Update on 2024 | European Council on Refugees and Exiles \(ECRE\)](#).

zien alvorens te beslissen over terugkeer, zo blijkt uit het [recente IOM-rapport 'Reconsidering Home'](#) (54 procent van de ondervraagde Syriërs gaf dat aan). Een dergelijke *go and see* regeling werd eerder bepleit in de aangenomen [motie](#) Piri/Bontenbal van februari 2025. Toenmalig minister Faber [weigerde](#) deze echter uit te voeren omdat 'het asielrecht dit niet zou toestaan'.

Dit klopt echter niet. Op basis van het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatierichtlijn eindigt de vluchtelingenstatus als de vluchteling 'wederom bescherming inroept van het land waar hij de nationaliteit van bezit' (artikel 1C lid 1 Vlv.) of als de vluchteling 'zich opnieuw vrijwillig heeft gevestigd in het land dat hij verlaten had' (artikel 1C lid 4 Vlv.). Dit geldt ook als straks met het Pact de Kwalificatieverordening van kracht is (die bovendien rechtstreekse werking heeft). Van daadwerkelijke 'vestiging' is geen sprake als iemand enkel een bezoek brengt aan zijn land van herkomst. Ook UNHCR [stimuleert](#) deze *go and see* regelingen door lidstaten.

Een stabiele terugkeer naar Syrië zou volgens VluchtelingenWerk beter gewaarborgd kunnen worden als het kabinet een '*go and see* regeling' mogelijk maakt, eventueel in Europees verband. Een dergelijk (kort) bezoek geldt niet als 'terugkeer' onder internationaal en Europese recht. De toezegging dat statushouders en asielzoekers niet het gevaar lopen dat hun vergunning of aanvraag wordt ingetrokken, moet expliciet verankerd zijn in deze regeling.

3. Gezamenlijke oproep aan Eurocommissaris Brunner inzake terugkeer naar Afghanistan

Op 17 oktober jl. hebben ministers Van Oosten en Van Weel samen met de betrokken ministers uit België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Tsjechië en Zweden een [gezamenlijke brief](#) aan Eurocommissaris Brunner gestuurd met een oproep aan de Europese Commissie 'tot het bevorderen van vrijwillige en gedwongen terugkeer naar Afghanistan'.

Zoals algemeen bekend is de mensenrechtensituatie in Afghanistan na de val van Kabul draconisch. VluchtelingenWerk benadrukt dat van Afghanen niet kan worden gevraagd dat zij zich onderwerpen aan de extremistische regels van de Taliban, waarop wrede straffingen staan bij overtreding. De recente beslissing van de IND om Afghaanse vrouwen terug te sturen, omdat zij zich zouden kunnen conformeren aan de leefregels van de Taliban, is onbegrijpelijk. Dit klemmt temeer nu Nederland tegelijkertijd (samen met Duitsland, Canada en Australië) het Taliban regime wil [vervolgen](#) voor schending van het VN-Vrouwenverdrag; het toont een dubbele standaard aan. Wij wijzen in dit verband ook op de analyse van Hameed Hakimi, *Fellow at Chatham House and the Atlantic Council* met een klemmende [oproep](#) aan EU-landen om Afghanen niet gedwongen uit te zetten.

Er bestaan geen diplomatieke betrekkingen tussen de Taliban en Europese landen; het wordt niet gezien als legitieme entiteit. Ook op dit punt meet Nederland met twee maten. In een [Kamerbrief](#) van 3 november jl. worden de systematische wrede daden erkend; en de Taliban niet erkend, maar zet men tegelijkertijd de deur open naar een 'gecoördineerde' samenwerking met de Taliban voor gedwongen terugkeer: *"We benadrukken dat Nederland de Taliban niet erkent als legitieme vertegenwoordiging van de Afghaanse bevolking. Zolang de Taliban doorgaan met het systematisch, op grote schaal en op grove wijze schenden van de rechten van vrouwen en meisjes, is normalisatie van de betrekkingen niet aan de orde. Het kabinet gelooft dat door de uitdagingen rondom terugkeer naar Afghanistan, inclusief de operationele samenwerking met de niet-erkende autoriteit die daarvoor nodig is, een Europees gecoördineerde aanpak het meeste effect sorteert."*

VluchtelingenWerk meent dat terugkeer naar Afghanistan niet aan de orde kan zijn. Gedwongen terugkeer kan slechts als sprake is van veilige overdracht aan de autoriteiten bij aankomst in het land en dat is onmogelijk met de Taliban, dat geen erkende, legitieme entiteit is en waar geen diplomatieke banden mee bestaan, mede vanwege de ernstige mensenrechtenschendingen jegens haar eigen bevolking.

4. Terugkeerverordening: Europees Terugkeerbesluit en Terugkeerhubs (Oeganda)

EP Rapporteur Azmani presenteerde op 11 november zijn [rapport](#) over de nieuwe Terugkeerverordening. Het is bemoedigend dat hierin een aantal keuzes zijn gemaakt om contraproductieve elementen van het Commissievoorstel te verzachten, zoals het (opnieuw) opnemen van de bepaling dat detentie een 'ultimatum remedium' is (en dus eerst alternatieven moeten worden onderzocht), een maximale detentietermijn van 18 maanden (in plaats van de voorgestelde verlenging naar 24 maanden) en erkenning van de wenselijkheid van zelfstandige terugkeer boven gedwongen vertrek – alhoewel de lange lijst met voorwaarden waar mensen aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor zelfstandige terugkeer zonder risico op detentie (art. 21 Tvo) onnodig belemmerend blijft voor het te bereiken doel, namelijk meer terugkeer. Ook blijven we bezorgd om een aantal fundamentele aspecten van de Verordening, namelijk de mogelijkheid van de invoering van een Europees Terugkeerbesluit en de juridische bepaling die zogenaamde Terugkeerhubs mogelijk maakt.

Europees Terugkeerbesluit

Artikel 9 van de nieuwe Terugkeerverordening gaat over de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten door lidstaten. Indien het asielverzoek in een bepaalde lidstaat wordt afgewezen en diegene vervolgens naar een andere lidstaat reist, dan moet de tweede lidstaat het eerder genomen terugkeerbesluit erkennen en uitvoeren. Terugkeerbesluiten moeten voortaan middels een European Return Order (ERO) formulier worden opgevoerd in het Schengen Informatiesysteem. In het Commissievoorstel is dit optioneel tot 2027, daarna is het een verplichting. In het EP-rapport wordt gepleit voor invoering gelijktijdig met de andere bepalingen van de Terugkeerverordening.

VluchtelingenWerk wijst erop dat het Unierecht geen verplichting kent tot wederzijdse erkenning van *asielbeslissingen*. Het is niet consistent om dit vervolgens wel te gaan verplichten bij terugkeerbesluiten. De *race to the bottom* rondom vluchtelingenbescherming in Europa, zorgt helaas voor schendingen van het refoulementbeginsel in diverse EU-lidstaten. Er kan simpelweg niet van worden uitgegaan dat landen het EU-recht correct toepassen. Een voorbeeld is Bulgarije, waarbij het erkenningspercentage van vluchtelingen uit Turkije in 2023 0 % (!) bedroeg en in 2024 slechts 14 %. Volgens ngo's zoals de Bulgaarse organisatie *Centrum voor Rechtsbijstand – Stem in Bulgarije (CLA)* is sprake van informele overeenkomsten tussen Bulgarije en Turkije, om Turkse politieke dissidenten te deporteren en hen geen bescherming te bieden, ondanks het gevaar dat zij lopen.

Verder bestaat er onduidelijkheid over hoe de wederzijdse erkenning zich verhoudt tot de nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening in het Pact. Het is de vraag of er nog verantwoordelijkheid-claims kunnen worden uitgevoerd in terugnamesituaties na statusverlening, omdat de tweede lidstaat het eerdere terugkeerbesluit moet uitvoeren. Dit punt is ook naar voren gebracht in het BNC-fiche. In het geval het verplichtende karakter niet van tafel gaat, pleit VluchtelingenWerk ervoor dat de mogelijkheid om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen *optioneel* wordt. Er dient geen sprake te zijn van 'blinde' wederzijdse erkenning, maar van een toetsing van terugkeerbesluiten aan het non-refoulementbeginsel voorafgaande aan erkenning. Dit is ook in overeenstemming met de nieuwe, expliciete verplichting om bij uitvoering van een terugkeerbesluit aan het refoulementbeginsel te toetsen (artikel 12 lid 3 Tvo).

Deze refoulementbeoordeling is volgens ons ook nodig voorafgaand aan de erkenning van een terugkeerbesluit door een tweede lidstaat, zoals ook volgt uit jurisprudentie van het EU Hof van Justitie (o.a. 17 oktober 2024, Ararat C156/23), waarin is bepaald dat het eerbiedigen van het refoulementbeginsel in alle fases van de terugkeerprocedure verplicht is en dat deze toets actueel moet zijn. De verplichting daartoe zou expliciet opgenomen moeten worden in artikel 9 van de Tvo.

VluchtelingenWerk vindt dat artikel 9 Tvo over de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten uit het voorstel moet worden geschrapt vanwege de verschillen tussen lidstaten voor wat betreft inwilligingspercentages. Subsidiair pleit VluchtelingenWerk ervoor dat de mogelijkheid om terugkeerbesluiten wederzijds te erkennen geen verplichting is, maar optioneel wordt. Ook pleiten wij voor het opnemen van een verplichting in art 9 e.v. Tvo om terugkeerbesluiten voor erkenning te toetsen aan het non-refoulementbeginsel conform Unierecht en Europese jurisprudentie.

Terugkeerhub Oeganda

Met de afgelegde 'intentieverklaring' tussen Nederland en Oeganda voor het realiseren van een terugkeerhub loopt Nederland vooruit op de definitieve tekst van de Terugkeerverordening, inclusief waarborgen, die zich nog in de fase van onderhandeling bevindt. Het feit dat er straks een 'juridische basis' is voor een hub, betekent niet dat dat mogelijk is in elk willekeurig derde land. Oeganda kent draconische LHBTI-wetgeving en in [detentiecentra vindt marteling plaats](#). Het land staat daarom niet op de nationale en ook niet op de [nieuwe EU lijst van veilige landen van herkomst](#). Voor mensen die niet uit het land zelf komen, geldt dat zij nog kwetsbaarder zijn omdat zij de facto ongedocumenteerd, rechteloos en tegen hun wil, uitgezet worden naar een land waar zij nog nooit zijn geweest.

Ook wijzen wij erop dat de Terugkeerverordening, eenmaal uitonderhandeld, onderdeel is van het wettelijke EU-kader. Dat betekent dat EU-landen verantwoordelijk zijn én blijven voor de mensen die zij naar de hubs uitzetten. Het gaat dan om mensen die niet vanuit Nederland rechtstreeks naar het land van herkomst gestuurd kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat men geen juiste documenten heeft en het land van terugkeer niet meewerkt. De kans is aanzienlijk dat terugkeer ook niet lukt vanuit deze hubs. Dat brengt risico's met zich mee, zoals langdurige detentie en onwettige uitzettingen (indirect refoulement) door het 'hub'-land. Voor deze situaties zou een terugnameplicht moeten worden opgelegd. Zie ook de aanbeveling van de [Council of Europe](#) inzake externaliseringsovereenkomsten: *Clear arrangements for re-transferring persons back to the Council of Europe member state, when they cannot be returned to their country of origin, are also crucial. For example, the Italy-Albania agreement provides that stay in Albania is linked to the maximum detention period, and that therefore, when this period ends or detention is no longer justified, people are to be transferred back to Italy.*

De intentieverklaring met Oeganda is prematuur omdat de onderhandelingen over de juridische basis en voorwaarden waaronder deze constructies mogelijk zouden worden, nog lopen. De veiligheid van mensen die de facto ongedocumenteerd en rechteloos worden uitgezet naar Oeganda, kan niet worden gegarandeerd (Oeganda is geen veilig (derde) land). Bovendien is de kans dat terugkeer vanuit deze hubs evenmin lukt, omdat dit vanuit Nederland immers ook al niet mogelijk was. Als de plannen worden doorgezet, zou als minimumgarantie een terugnameplicht onderdeel moeten worden van de afspraken met Oeganda, conform de aanbeveling van de *Council of Europe* en ter voorkoming van eindeloze detentie en (indirect) refoulement.

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