

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam

Aan de woordvoerders asiel van de vaste commissie Justitie en
Veiligheid in de Tweede Kamer

cc Mevr. A. Broekers-Knol, demissionair staatssecretaris van Justitie
en Veiligheid

Landelijk Bureau
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

Datum 18 november 2021
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – Begroting Justitie en Veiligheid
(VI) 2022
Ons kenmerk O.2.2.21-105.MK

Geachte woordvoerders,

De opvang voor asielzoekers zit overvol, duizenden mensen worden momenteel tijdelijk ondergebracht in tenten en sporthallen. Zelfs Afghaanse tolken die hun leven hebben gewaagd voor de Nederlandse troepen en onlangs geëvacueerd zijn komen hier in Nederland in omstandigheden terecht die ver onder de maat zijn. Door bezuinigingen en gebrekkige uitvoering van het beleid heeft het (demissionair) kabinet zélf deze opvangcrisis veroorzaakt, het piept en kraakt immers al jaren in de asielopvang.

Van de beloftes in het regeerakkoord van 2017 om juist in te zetten op kleinschalige azc's verspreid over het land en om bijvoorbeeld kansrijke asielzoekers op te vangen in de gemeente waar men ook gehuisvest wordt is in ruim vier jaar tijd niets terecht gekomen. In plaats daarvan liep de [wachtijd voor de asielprocedure](#) na 2018 op tot ruim twee jaar (normaal gesproken is dit enkele weken), door bezuinigingen en uitvoeringsproblemen bij de IND. Asielzoekerscentra kwamen vol te zitten met mensen die jarenlang moesten wachten op een antwoord op hun asielverzoek. Zo vol, dat er niet genoeg reservebedden waren om een stijging in het aantal asielzoekers en vluchtelingen op te kunnen vangen. Een stijging die deels te verwachten was nadat de coronamaatregelen waren versoepeld en reizen weer mogelijk was.

Ook de woningnood speelt een rol bij het tekort aan opvangplekken. Door de lange wachttijden voor de asielprocedure konden duizenden vluchtelingen de afgelopen jaren niet worden gehuisvest in een Nederlandse gemeente. Dankzij een inhaalslag bij de IND kregen in korte tijd duizenden wachtende vluchtelingen tegelijk een verblijfsvergunning. Het benodigde aantal woningen waar gemeenten naar moeten zoeken verdubbelde dit jaar. Dit is middenin een wooncrisis een enorme opgave voor gemeenten.

De beelden van de noodopvang roepen herinneringen op aan 2015. De oorzaak van de opvangcrisis is echter niet hetzelfde als toen en een robuust asiel- en opvangsysteem had de huidige aantallen goed kunnen opvangen. Daarnaast is het van groot belang dat ook de menselijke maat wordt gehanteerd in het asielbeleid: veel vluchtelingen worden nu [vermalen in het systeem](#) en fouten in de asielprocedure hebben [grote gevolgen](#) voor mensenlevens. Om het beleid humaner te maken, doen wij hieronder een aantal aanbevelingen ten behoeve van het debat over de begroting Justitie en Veiligheid voor 2022.

Opvang asielzoekers

De huidige opvang bestaat hoofdzakelijk uit grootschalige, afgelegen centra met weinig mogelijkheden om de taal te leren en zich te ontplooiën. Het grootste deel van de huidige bewoners mag of zal in Nederland mogen blijven. Uit onderzoek blijkt dat langdurig verblijf in de opvang met weinig voorzieningen een negatief effect heeft op mensen en het integratieproces belemmert¹. Dit negatieve effect wordt versterkt nu veel bewoners – waaronder ook veel kinderen – in ondermaatse omstandigheden in kortdurende noodopvang verblijven en veelvuldig moeten verhuizen door het gebrek aan buffercapaciteit bij het COA en de veel te lage prognose voor het benodigd aantal opvangplekken. Sterker nog, er is ten op zichte van 2021 uitgegaan van een lagere bezetting². Opnieuw heeft de staatssecretaris de noodzaak van de inrichting van een fatsoenlijke bufferopvang genegeerd en wordt nu geconfronteerd met hoge maatschappelijke kosten die noodopvang met zich meebrengt³.

Van het voornemen uit het [Regeerakkoord](#) tot de vorming van kleinschalige opvang waarin asielzoekers worden opgevangen in of dichtbij de gemeente waar ze als statushouder gehuisvest worden, is nog vrijwel niets terecht gekomen evenals de naar inwonertal evenredig verspreide opvang. Daar komt bij dat een aantal van de grootschalige centra komende jaren weer zullen sluiten omdat de afspraken slechts voor een beperkt aantal jaar gemaakt zijn, zodat nog meer structurele opvang nodig zal zijn.

Het oprichten van goede structurele kleinschalige opvanglocaties en het maken van afspraken met gemeenten over het aanbod van voorzieningen en toegang tot onderwijs duurt enkele maanden. Om het verblijf in de noodopvang zo kort mogelijk te houden moet nu – naast de zoektocht naar noodopvang – met urgentie de uitbreiding van structurele kleinschalige opvang ter hand worden genomen. Gemeenten moeten hierin goed gefaciliteerd worden. Op grond van de afspraken in de Uitvoeringsagenda Flexibele Asielketen zijn alle provincies bezig met de vorming van zogeheten Regionale Opvanglocaties⁴, die uit meerdere kleinschalige opvanglocaties kunnen bestaan. Het opzetten van deze locaties moet nu versneld worden uitgevoerd. Deze locaties zullen ook het voordeel hebben dat de gezinnen van statushouders die via gezinshereniging komen ('nareizigers') en hervestigde vluchtelingen in afwachting van hun definitieve huisvesting al kunnen verblijven in of bij de gemeente waar ze gaan wonen.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat in de begroting Justitie en Veiligheid voldoende financiering voor het COA en gemeenten wordt opgenomen zodat de komende tijd met grote urgentie de uitbreiding van structurele opvang wordt gerealiseerd door de vorming van kleinschalige opvang met goede participatiemogelijkheden in gemeenten. Het is van belang dat deze evenredig over het land zijn verspreid en daarom is extra inzet nodig met name in de gebieden waar nu nog geen structurele opvangplekken zijn.

Oplopende wachttijden in de asielprocedure

Afgelopen zomer (12 juli jl.) schreef de staatssecretaris in haar [brief](#) over de afronding van de werkzaamheden van de Taskforce IND aan uw Kamer dat “alle inspanningen erop zijn gericht om de achterstanden in 2021 op te lossen en tot het verleden te laten behoren”. Los van de vraag of deze deadline⁵ echt wordt gehaald, loopt de zogenoemde ‘voorraad’ asielzaken weer op (naar 11.570 per 1 november jl.), en zijn de wachttijden voor nieuwe

1 Zie SCP: [In uitvoering – Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren](#) (2021)

2 Begroting Justitie en Veiligheid (VI) 2022: [Memorie van Toelichting](#) (p.29)

3 Zie o.a. het ACVZ advies [Pieken en Dalen](#) (2017)

4 Zie [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#) (2020)

5 Voor aanvragen van vóór 1 april 2020

aanvragen nog altijd veel te lang. In oktober ging het om 22 weken in de algemene asielprocedure (AA), en 60 weken in de verlengde procedure (VA). Nog altijd wordt slechts een derde van de VA-procedures binnen de wettelijke beslistermijn behandeld⁶.

Deze cijfers baren VluchtelingenWerk grote zorgen. 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. De achterstanden zorgen ervoor dat mensen langdurig in onzekerheid blijven terwijl hun leven in de wachtstand staat. Ze worden [vermangeld in procedures](#) en verliezen grip op hun leven.

VluchtelingenWerk vindt dat de tijd van onderzoek, doorlichtingen en *taskforces* voorbij zijn en dat het van groot belang is om nu structureel de manier van werken in de keten aan te passen en de (veelvuldig) aangereikte adviezen voor verbetering uit te voeren.

Dit betekent zorgdragen voor een stabiele en realistische financiering van de IND⁷. Stabieler door het meerjarig in te richten waardoor de financiering minder afhankelijk is van schommelende aantallen op de korte termijn. Realistischer door niet te varen op een politiek wensdenken van dalende aantallen, maar rekenschap te geven van de mogelijke niet-voorzien crises en conflictsituaties. Alleen op deze manier kan verdere verstopping in de asielketen voorkomen worden en kan de IND duurzaam haar werk doen, en bovendien ook personeel aannemen, opleiden en behouden⁸.

Bovendien is het van groot belang voor de goede uitvoering van het asielbeleid dat er meer rust en minder regeldruk voor de uitvoering komt⁹. Met het voortdurend ontwikkelen van nieuw beleid en strengere wet- en regelgeving moet heel terughoudend worden omgegaan, zeker waar dit mogelijk afbreuk doet aan de zorgvuldigheid zoals bij de wijziging van de aanmeldfase¹⁰. Het opzoeken van juridische grenzen leidt ertoe dat de (Europese) rechter de overheid terugfluit, waarna het beleid weer moet worden aangepast. Ook het voortdurende gesleutel aan de asielprocedure moet stoppen zolang dit geen duidelijke meerwaarde heeft.

Recente pilots zoals het schriftelijk horen in 'kansrijke' zaken, het bondig horen of het telehoren, werken verdragend en zetten soms zelfs de rechtsbescherming [onder druk](#). Naast dat de regering alles in het werk moet stellen om ervoor te zorgen dat uitvoeringsorganisaties zoals de IND hun werk goed kunnen doen, moet er ook aan de achterkant een prikkel zijn om ervoor te zorgen dat de overheid zorgvuldig en redelijk handelt richting de asielzoeker. Dit betekent dat het schrappen van de dwangsomregeling bij niet-tijdig beslissen zou moeten worden teruggedraaid.

VluchtelingenWerk pleit voor een stabiele en realistische financiering van de IND, en voor 'rust' op het gebied van asielbeleid zodat de uitvoering weer op orde komt en er geen nieuwe wachttijden ontstaan. De dwangsomregeling dient opnieuw te worden ingevoerd

6 IND.nl: [Overzicht in cijfers](#)

7 Zie o.a. het ACVZ advies [Pieken en Dalen](#) (2017)

8 In de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen [Naar een wendbare migratieketen](#) (2020) worden mogelijke oplossingen genoemd zoals: het realiseren van een flexibele pool medewerkers; een versterkte asielreserve; het stabiel boven de MPP-raming financieren van de ketenpartners; reservecapaciteit bij het COA en/of het aanhouden van een lagere bezettingsgraad bij het COA..

9 Zie o.a. de adviezen van Ernst & Young [Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen](#) (2021), Commissie van Zwol [Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht](#) (2019) en het [Gezamenlijke paper van de drie Hoge Colleges van Staat ten behoeve van de formatie](#) (2021)

10 Zie de *position papers* van [VluchtelingenWerk Nederland](#) en [ACVZ](#) t.b.v. het rondetafelgesprek over maatwerk en uitvoering in het vreemdelingenrecht d.d. 24 juni 2021

zodat ook de overheid gebonden is aan de wettelijke termijnen en asielzoekers niet onterecht jarenlang moeten wachten op een beslissing over hun asielaanvraag.

Discretionaire bevoegdheid

Sinds de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid in 2019 heeft de staatssecretaris geen mogelijkheid meer om een uitzondering te maken als beleid onevenredig hard uitpakt in een individuele en schrijnende situatie. De bevoegdheid van het hoofd IND om aan het begin van de asielprocedure een vergunning te verstrekken in schrijnende omstandigheden is geen alternatief. Veel schrijnende omstandigheden ontstaan immers vaak tijdens of na een (asiel)procedure, als mensen al langere tijd in Nederland zijn – mede door de lange wachttijden. Voorheen verleende de staatssecretaris gemiddeld honderd vergunningen per jaar, in 2020 waren dat er onder de nieuwe IND-procedure “ongeveer tien”¹¹.

De les uit de Toeslagenaffaire is dat de menselijke maat terug moet in het bestuursrecht, waar het asielbeleid onder valt. Afschaffing van de discretionaire bevoegdheid heeft de problemen in onoplosbare complexe dossiers onwenselijk en onnodig vergroot. Het asielbeleid is zo strak ingekaderd dat sommige mensen simpelweg ‘vermorzeld’ worden door het systeem.

Bij het Lokaal Samenwerkingsoverleg (LSO)¹² waarbij complexe en vastgelopen zaken worden besproken wordt de discretionaire bevoegdheid gemist, ook door de uitvoeringsdiensten. Het is in bijzondere, schrijnende situaties soms onmogelijk een passende en humane uitweg te vinden. Deze zaken blijven onopgelost en dat heeft grote gevolgen voor de samenleving en de mensen die het betreft. Dezelfde conclusie werd getrokken bij een expertmeeting met deskundigen en betrokkenen¹³.

VluchtelingenWerk meent dat er altijd een mogelijkheid moet bestaan om in uitzonderlijke en schrijnende situaties het asielbeleid te corrigeren dat in een specifieke situatie onredelijk uitpakt, daarom dient de discretionaire bevoegdheid terug te keren bij de staatssecretaris.

Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV)

In 2018 is de LVV opgestart met als doel bestendige oplossingen te vinden voor afgewezen asielzoekers en ongedocumenteerden. Er zijn vijf pilot-LVV's (Groningen, Utrecht, Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven) die volgend jaar aflopen, waarna er een landelijk dekkend netwerk wordt beoogd. In de LVV's werken de IND, DT&V, opvanginstellingen en NGO's waaronder VluchtelingenWerk samen aan terugkeer of andere duurzame oplossingen in complexe dossiers.

De LVV's zijn effectief, blijkt uit de evaluaties. Dat mensen niet op straat belanden maar deel uitmaken van een opvang- en begeleidingstraject heeft daarnaast een positieve impact op de openbare orde en veiligheid in gemeenten, zo onderstreepten o.a. de heer Weterings (voorzitter van de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid en tevens burgemeester van Tilburg) en de heer Schuiling (burgemeester van Groningen) in een expertmeeting afgelopen september¹⁴.

11 NRC.nl: [IND geeft 'schrijnende gevallen' nauwelijks nog verblijfsvergunningen](#) (18 april 2021)

12 De samenwerking waarin gemeenten, maatschappelijke organisaties, DT&V en de IND overleggen over dergelijke casussen

13 VluchtelingenWerk Nederland, ASKV, Stichting LOS: [Een humanitair vangnet in schrijnende zaken](#) (2021)

14 VluchtelingenWerk Nederland, ASKV, Stichting LOS: [Impact van de Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen op de openbare orde en veiligheid](#) (2021)

VluchtelingenWerk pleit voor een permanente inbedding van de LVV's en het uitbreiden naar een landelijke dekking in de komende kabinetsperiode. De LVV's zijn effectief omdat er oplossingen worden gevonden in complexe, vastgelopen dossiers en hebben bovendien een positieve impact op de openbare orde en veiligheid in gemeenten.

Frontex

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap Frontex ligt al langere tijd onder vuur. De klachten, onderzoeken en rapporten, van o.a. Human Rights Watch, onderzoeksjournalisten, OLAF (het Europees bureau voor fraudebestrijding) over misstanden, wanbeheer en betrokkenheid bij *pushbacks* en andere mensenrechtenschendingen stapelen zich op.

Op 20 oktober jl. is Frontex door een [Syrisch gezin aangeklaagd](#) vanwege (betrokkenheid bij) een *pushback* en het schenden van fundamentele mensenrechten. Op diezelfde dag is de internationale campagne [#notonourborderwatch](#) gelanceerd, waarin VluchtelingenWerk in een coalitie van (intern)nationale partners een dringende oproep doet aan Eurocommissaris Johansson om op te treden tegen het schenden van fundamentele mensenrechten aan de grenzen van de EU.

Met een beoogde begroting van ruim 750 miljoen euro in 2022 is Frontex een van de grootste agentschappen van de Europese Unie. Het budget van het agentschap is de laatste jaren bovendien fors gegroeid; in 2019 bedroeg de begroting nog 310 miljoen euro. Het Europees Parlement, verantwoordelijk voor de controle op de uitgaven van het EU-budget geld, heeft Frontex eind oktober gedeeltelijk [onder curatele gesteld](#) vanwege de wan toestanden. Blijkens de begroting wil het kabinet meer geld uitgeven aan Frontex in 2022.

VluchtelingenWerk maakt zich grote zorgen om de serieuze beschuldigingen aan het adres van Frontex op het niet-naleven van mensenrechten en de betrokkenheid bij *pushbacks*. Het Europees Parlement nam recent een resolutie aan om een deel van de begroting van volgend jaar te bevriezen totdat Frontex het toezicht op het respecteren van mensenrechten verbetert. In dit verband roepen wij op de Nederlandse bijdrage op te schorten totdat Frontex grondig gereorganiseerd is en naleving van mensenrechten aantoonbaar in de praktijk heeft gebracht.

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

Met vriendelijke groet,



Sander Schaap
Manager belangenbehartiging