

Karen Geertsema, Kees Groenendijk, Carolus Grütters, Tesseltje de Lange, Paul Minderhoud, Ricky van Oers, Ralph Severijns, Tineke Strik, Ashley Terlouw en Karin Zwaan – alle auteurs zijn medewerkers van het Centrum voor Migratierecht Radboud Universiteit Nijmegen.¹

Migratie in regeerakkoord Rutte 4 ontrafeld

Andere toon, nog geen nieuwe muziek

Het nieuwe regeerakkoord staat centraal in deze bijdrage van medewerkers van het Nijmeegse Centrum voor Migratierecht.² Waar het gaat over migranten blijkt het minder grimmig te zijn dan het vorige regeerakkoord van dezelfde coalitie. De auteurs concluderen dat het nieuwe akkoord meer is gericht op praktische en structurele oplossingen voor slepende uitvoeringsproblemen. Maar het nieuwe elan spat er nog niet vanaf. Gezien de moeizame totstandkoming van het kabinet verbaast het niet dat het compromisgehalte in de integratie en migratieparagrafen hoog is. En wat er in de praktijk terechtkomt van de menselijke maat, moeten worden afgewacht. Daarnaast leveren de auteurs op sommige punten kritiek op het migratiebeleid van dat vorige kabinet, om te laten zien dat er werk aan de winkel is voor het nieuwe kabinet. Ter inspiratie verwijzen de auteurs hier en daar naar het Duitse regeerakkoord, waarvan de plannen ambitieuzer zijn en meer gericht op gelijkwaardige inclusie van vreemdelingen.³

Inhoud

1. **Rechtsstaat**
2. **Discriminatie**
3. **Sociale rechten**
4. **Inburgering**
5. **Nationaliteit**
6. **Staatloosheid**
7. **Studie- en arbeidsmigratie**
8. **Asiel**
9. **Externe dimensie, hervestiging, grensbeleid**
10. **Terugkeer**
11. **Conclusies**

1 Van Oers is tevens verbonden aan de Western Norway University of Applied Sciences als professor of immigrant integration and law.

2 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', zie: <https://bit.ly/31DTNUq>.

3 Koalitionsvertrag 2021-2025 (SDP-Grünen-FDP) van 24.11.2021, zie [bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de).

Het vorige regeerakkoord had de titel ‘Vertrouwen in de toekomst’. In de titel van het jongste regeerakkoord mist het woord ‘vertrouwen’. De coalitie ziet nu vooruit naar de toekomst, nogal nietszeggend want waar kunnen we anders naar vooruitzien. De tekst van het akkoord biedt ons wel iets meer vertrouwen. Hopelijk slaat het ‘omzien naar elkaar’ in de nieuwe titel ook op de migranten. Het is geen dichtgetimmerd akkoord. Dat geeft ruimte voor de ‘nieuwe bestuurscultuur’, maar makkelijk wordt het niet. Vers in het geheugen ligt nog de Moria-deal,⁴ hét voorbeeld van de politieke tegenstellingen op het gebied van migratie tussen dezelfde vier partijen die nu opnieuw de regering vormen.

De nieuwe Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is opnieuw een VVD'er, de voormalig wethouder van Amsterdam en senator Van der Burg. In het VVD-verkiezingsprogramma stond nog: ‘Uiteindelijk dient iedereen die op eigen houtje naar Europa reist direct teruggestuurd te worden naar een veilig land in de regio’. Dat heeft het regeerakkoord gelukkig niet gehaald. En Van der Burg zei als wethouder van Amsterdam in een reactie op de ‘pleur-op’ uitspraak van Rutte: ‘Hoe meer asielzoekers hoe beter’.⁵ Misschien wordt de soep dus niet zo heet gegeten.

1. Rechtsstaat

‘Nederland neemt een leidende rol’ zo begint de tekst onder het kopje Europese Unie. Hierin klinkt de oude ijdelheid van Nederland als gidslid weer door. Toch is het terecht dat Europa de aandacht van de coalitie heeft. De rechtsstaat in een aantal Oost-Europese landen is ernstig in gevaar. Nogal optimistisch staat in het regeerakkoord dat ‘Lidstaten die gedeelde waarden, afspraken of de democratische rechtsstaat schenden, worden teruggefloten, onder andere via het rechtsstaatsmechanisme’ (p. 37). Daarvoor is veel politieke en juridische druk nodig, ook vanuit de Nederlandse regering. Het toeslagenschandaal toonde dat de rechtsstaat ook in Nederland versterking behoeft. Dit heeft de coalitie zichtbaar geïnspireerd. Wetten zullen worden beoordeeld op eenvoud, menselijke maat en uitvoering. Dat betekent hopelijk ook dat adviezen van instanties zoals de Raad van State en de Adviesraad Migratie (ACVZ) voortaan serieus worden genomen.⁶

Terecht gaat in het regeerakkoord veel aandacht uit naar de versterking van uitvoeringsorganisaties. Publicaties als ‘Ongezien onrecht’⁷ en ‘Ongehoord onrecht’⁸ laten zien dat ook in het vreemdelingenrecht een strikte uitvoering van regels tot onrechtvaardige uitkomsten leidt. Professionals in de uitvoering krijgen meer beslissingsruimte en in de wet worden hardheidsclausules opgenomen. Dat geldt hopelijk ook voor de vreemdelingenwetgeving en voor de IND als uitvoeringsorganisatie. We gaan ervanuit dat het belang dat de coalitie hecht aan vertrouwen van de overheid in burgers, evenzeer geldt voor migranten. Dat zou dan moeten leiden tot bijvoorbeeld meer vertrouwen in de geloofwaardigheid van asielrelazen, de echtheid van huwelijken en de oprechtheid van een afhankelijkheidsrelatie tussen derdelander-ouder en Nederlands kind.

De coalitie heeft ook aandacht voor toegang tot het recht. Grif-fierechten worden verlaagd en de sociale advocatuur versterkt. De beoogde stelselherziening voor gefinancierde rechtsbijstand wordt verder uitgevoerd en de aanbevelingen van de Commissie Van der Meer opgevolgd (p. 16). En dat terwijl het vorige kabinet de vergoeding voor rechtsbijstand voor procedures tegen de afwijzing van een visum kort verblijf juist heeft afgeschaft, wegens zelfredzaamheid van de burger in deze zaken, en ook door afschaffing van het eerste asielgehoor de rechtsbijstand in de asielprocedure heeft beperkt.⁹

De afgelopen kabinetsperiode hield het kabinet nauwelijks rekening met de grondrechtelijke controle vooraf door de Afdeling advisering bij vreemdelingrechtelijke wetsvoorstellen.¹⁰ Wellicht draagt de voorgestelde uitwerking van constitutionele toetsing (p. 12) bij aan meer tegenmacht op het terrein van het vreemdelingenrecht.

De coalitie beoogt het aantal juridische procedures van de overheid tegen burgers te beperken. Betekent dat ook meer IND-personeel om te horen in bezwaar, meer opvolging van gerechtelijke uitspraken door de IND en minder vaak hoger beroep ingesteld door de staat?

2. Discriminatie

Het regeerakkoord besteedt opmerkelijk veel aandacht aan discriminatie en gelijke behandeling. Voor migranten zijn met name de voorgenomen maatregelen tegen rassendiscriminatie van belang. Belangrijk is de erkenning van het bestaan van ‘institutioneel racisme’ en de opmerking dat de coalitie zich wil inzetten tegen etnisch profileren. Opmerkelijk is de zinsnede dat overheids- en uitvoeringsorganisaties hierbij het goede voorbeeld moeten geven, gezien de uitspraak van Rechtbank Den Haag van 22 september 2021 die het etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee geen verboden discriminatie noemde.¹¹ Het goede voorbeeld kan worden geconcretiseerd door in de Algemene wet gelijke behandeling te bepalen dat ook de overheid geen onderscheid op grond van nationaliteit mag maken, tenzij daarvoor een expliciete basis in de wet is.

Van belang voor migranten is ook de erkenning van fundamentele burgerrechten online, met name dat wettelijk zal worden geregeld dat algoritmes worden gecontroleerd op transparantie, discriminatie en willekeur. Een algoritmetoezichthouder zal dit gaan bewaken en ook hier geldt dat de overheid het goede voorbeeld moet geven door niet meer data te verzamelen en onderling te delen dan nodig is.

3. Sociale rechten

Het kabinet zal spoedig in overleg treden met de Surinaamse gemeenschap en het parlement over het advies aan de Tweede Kamer over onvolledige AOW-opbouw door ouderen van Surinaamse herkomst (Commissie-Sylvester) (p. 25). Dit advies

4 TK 2019-2020, 19 637, nr. 2652.

5 *Het Parool*, 30 mei 2017.

6 Bijvoorbeeld de policy brief van de ACVZ d.d. 12/1/2022, ‘EU-grenzen zijn ook onze grenzen’.

7 K. Geertsema, K. Groenendijk, C. Grütters, P. Minderhoud, E. Nissen, T. Strik, A. Terlouw & K. Zwaan, ‘Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht’, *NJB* 2021/979.

8 B. Wegelin, J.A. Nijland & I. Oomen, *Ongehoord onrecht*, SVMA en VAJN april 2021.

9 K. Geertsema en J. Nijland, ‘Wat verdient een sociale vreemdelingenadvocaat?’ *A&MR* 2020-6/7, p.369.

10 Besluit van 28 mei 2021, *Stb.* 2021, 25 (afschaffing eerste gehoor) en Advies RvS, *Stcr.* 2021,33182, ACVZ wetsadvies januari 2021; TK 2020-2021, 35691 nr. 3, ‘Wijziging Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd’.

11 Rechtbank Den Haag 22 september 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10283; Carolus Grütters & Ashley Terlouw ‘Hoe wit is een Nederlander?’, *A&MR* 2021-9, p.473.

betreft de mogelijkheid om de groep oud-Nederlanders die in de periode 1957 tot 1975 in Suriname leefde en nu langere tijd in Nederland woont, tegemoet te komen voor hun onvolledige AOW-opbouw.¹² Het probleem is dat de Koninkrijksjaren in Suriname bij de AOW-opbouw niet worden meegerekend en voor een tegemoetkoming bestaat geen juridische grondslag. De Commissie Sylvester adviseerde in juli 2021 om een regeling te treffen waardoor voor deze groep de jaren in Suriname vanaf 1 juli 2021 voor de AOW worden meegeteld alsof dit jaren van ingezetenschap in Nederland zijn. Voor het AOW-tekort dat hiermee niet wordt gerepareerd acht de commissie een eenmalig financieel en belastingvrij gebaar op zijn plaats. In een in oktober 2021 verschenen advies aan SZW waarschuwt de Afdeling advisering van de Raad van State dat van deze tegemoetkoming een aanzienlijke precedentwerking kan uitgaan, met grote gevolgen voor het functioneren van de AOW als geheel.¹³ Een tegemoetkoming aan een specifieke groep moet daarom zijn gebaseerd op een deugdelijk en sluitend criterium dat uitsluitend betrekking heeft op de desbetreffende groep.

Als het belang dat de coalitie hecht aan vertrouwen van de overheid in burgers, evenzeer geldt voor migranten, zou dat moeten leiden tot meer vertrouwen in de geloofwaardigheid van asielrelazen en de echtheid van huwelijken.

4. Inburgering

De paragraaf over 'integratie en inburgering' verwijst naar de invoering van de nieuwe Wet inburgering (de Wi 2021) die op 1 januari 2022 in werking is getreden.¹⁴ Daarom staat hierover weinig in het akkoord. Toch is er een aantal problemen met die wet die een spanning veroorzaken met het streven van de nieuwe coalitie om de democratische rechtsorde te versterken. Het gaat om het ontbreken van hardheidsclausules en de inburgering van Turkse staatsburgers.

Op pagina 1 van het akkoord belooft de coalitie om hardheidsclausules op te nemen in wetgeving. Aan de nieuwe wet zal een hardheidsclausule worden toegevoegd die bepaalt dat gemeenten en DUO boetes achterwege kunnen laten indien het opleggen ervan zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.¹⁵ In de nieuwe Wi ontbreken hardheidsclausules die zien op de inburgeringsplicht zelf, het terugbetalen van de sociale lening of de (verlenging van de) inburgeringsstermijn, en in het akkoord is geen voornemen opgenomen die alsnog toe te voegen. Volgens minister Koolmees is voor deze situaties reeds voorzien in bepalingen gericht op schrijnende situaties of is het niet de verwachting is dat dergelijke situaties zich zullen voordoen.¹⁶

Wat betreft terugbetaling van de lening, is in het Besluit inburgering 2021 bepaald dat rekening kan worden gehouden met financiële draagkracht: de inburgeringsplichtige die het

vastgestelde termijnbedrag niet kan betalen, wordt in staat gesteld het bedrag op basis van zijn draagkracht te betalen.¹⁷ In het arrest *C. en A.* formuleerde het Hof randvoorwaarden voor inburgeringseisen om in overeenstemming te zijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaronder rekening houden met individuele financiële omstandigheden.¹⁸ Een mogelijke verlaging van het termijnbedrag laat de hoogte van de schuld ongewijzigd. Deze mogelijkheid die ook onder de oude wet bestond kon niet voorkomen dat die schuld bij inburgeringsplichtigen met een DUO-lening 'als een molensteen om de nek hangt'.¹⁹ Dit weerspreekt de verwachting dat zich geen schrijnende situaties voordoen en maakt het twijfelachtig of de bestaande voorziening de Unierechtelijke evenredigheidsstoets zal doorstaan.

Om te voldoen aan de eisen van het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel is het daarnaast noodzakelijk te voorzien in een hardheidsclausule met betrekking tot de inburgeringsplicht zelf, zeker nu de ontheffingsgrond op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen is komen te vervallen. Op deze grond vond onder de Wi 2013 het gros van de ontheffingen plaats.²⁰ Nu het niveau van het inburgeringsexamen is verhoogd, zullen er des te meer inburgeringsplichtigen ondanks geleverde inspanningen niet of niet tijdig aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen, met alle verblijfsrechtelijke en financiële gevolgen van dien. Het is de vraag in hoeverre het bestaan van de Z-route kan voorkomen dat inburgeraars vastlopen in de B1-route.

De vorige regering besloot om Turkse staatsburgers opnieuw inburgeringsplichtig te maken.²¹ De verenigbaarheid van de inburgeringsplicht van Turkse staatsburgers met het Associatierecht EU-Turkije is omstreden.²² Zo is het opzadelen van Turkse gezinsmigranten met hoge financiële lasten en een schuld moeilijk te verenigen met de rechtspraak van het Hof van Justitie over de standstillbepalingen in het Associatierecht.²³ Turkse werknemers ontnemen daarnaast rechten aan de Gezinsherenigingsrichtlijn en de richtlijn langverblijvende derdelanders. Het is de vraag of de Wi2021 voldoet aan de door het Hof in drie arresten geformuleerde voorwaarden om in overeenstemming te zijn met deze richtlijnen, en met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel.²⁴

12 TK 2020/21, 20361, nr. 197, bijlage 989935.

13 TK 2021/22, 20361 en 32043, nr. 21 en <https://bit.ly/3Meq1b7>.

14 Wet van 20 december 2020, *Stb.* 2021, 38.

15 Internetconsultatie over het wetsvoorstel tot invoering van de hardheidsclausule (reeds afgesloten; ve21002820).

16 Internetconsultatie over het wetsvoorstel tot invoering van de hardheidsclausule (ve21002820).

17 Artikel 6.10-6.12 Besluit inburgering 2021. De terugbetalingsperiode is vastgesteld op tien jaren, de schuld die dan nog resteert komt te vervallen (artikel 6.7 jo 6.14 Bi 2021).

18 HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, *C. en A.*, *JV* 2019/2, m.nt. K.M. de Vries, ve18006822.

19 'Kopzorgen om de "nieuwe armen": Syriërs en Eritreeërs', Cyril Rosman in *De Gelderlander*, 1 februari 2022.

20 Groenendijk, de Hart & van Oers (2021), 'Lessen van 25 jaar inburgering in Nederland', *NJB* 2021/33, p.2728.

21 TK 32824, nr.290.

22 Groenendijk (2019), 'Nederlands inburgeringsbeleid en het Unierecht 2009-2019. Nederlandse strengheid en wetgevend perfectionisme werken contraproductief', *A&MR* 2019/6/7, p. 285, Verblifblog VU Brouwer & de Vries 29 mei 2020, verblifblog.nl/kabinet-wil-turkse-nieuwkomers-weer-laten-inburgeren, [4 januari 2022]), Van Dijk, D. (2021), 'Maar mag het nu wel? De herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers', *NJB* 2021/496, afl. 7, HvJ EU 2 september 2021, 202101855/1/V1, C-379/20, *JV* 2021/176, ECLI:EU:C:2021:660, m.nt. Nissen & Groenendijk.

23 Caner Genc, C-561/14; *JV* 2016/133 m.nt. C.A. Groenendijk, ve16000706), *A t Udlændinge- og Integrationsministeriet*, C-89/18; *JV* 2019/157 m.nt. A.A.M. Schrauwen, ve19002013.

24 Oers, R. van (2021), 'Kroniek inburgering 2018-2020', *A&MR* 2021-2, 96-106, ve21000587, HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, *C. en A.*, *JV* 2019/2 m.nt. K.M. de Vries, ve18006822, HvJ EU 7 november 2018, C-484/17 (K.), ECLI:EU:C:2018:878, ve18006821 en HvJ EU, 4 juni 2015, zaak C-579/13 (P. en S.), ECLI:EU:C:2015:369, *JV* 2017/208 m.nt. S.H.J.M. Roelofs, ve17001858.

In het regeerakkoord staat echter expliciet dat de inburgeringsplicht voor Turken wordt doorgezet (p. 26). Tot de regering wordt teruggefloten door de rechter, zullen Turkse nieuwkomers vanaf begin dit jaar opnieuw moeten voldoen aan de inburgeringsvereisten onder de Wi en de Wet inburgering in het buitenland (Wib).

5. Nationaliteit

De korte passage over dit onderwerp is veel zakelijker van toon dan die in het vorige regeerakkoord. Daar overheerste een normatieve benadering: ‘Het Nederlanderschap is iets om trots op te zijn en wat je moet verdienen.’ De toen aangekondigde en niet uitgevoerde ‘modernisering’ van het nationaliteitsrecht lijkt van de politieke agenda te zijn verdwenen. Dit keer worden geen aanscherpingen van het nationaliteitsrecht aangekondigd. Veel van eerder aangekondigde aanscherpingen bleken overigens politiek niet haalbaar of onverstandig.

Het regeerakkoord noemt drie concrete voornemens (p. 38). De in 2003 ingevoerde en in de EU unieke regel dat Nederlanders met een dubbele nationaliteit die na hun meerderjarigheid tien jaar in het land van hun andere nationaliteit wonen, automatisch hun Nederlanderschap verliezen, wordt ingetrokken. Betrokkenen kunnen hun Nederlanderschap herkrijgen. Dit plan is opnieuw een stilzwijgende erkenning dat grootschalige migratie onvermijdelijk tot meervoudige nationaliteit leidt. Luidt deze stap ook een minder krampachtige houding tegenover in Nederland wonende Nederlanders met dubbele nationaliteit in? In het Duitse regeerakkoord wordt dubbele nationaliteit makkelijker gemaakt en het verkrijgen van de Duitse nationaliteit vereenvoudigt.²⁵

In Duitsland geboren kinderen krijgen bij geboorte automatisch de Duitse nationaliteit als hun niet-Duitse ouders daar vijf jaar (is nu acht jaar) zijn gevestigd. In Nederland blijft de hier geboren tweede generatie het grootste deel van hun jeugd vreemdeling. Die status draagt niet bij aan hun integratie.

Verder ondersteunt de coalitie de oprichting van ‘een privaatrechtelijk Nederlands register ongewenste nationaliteit’. In dat register kunnen Nederlanders met meervoudige nationaliteit ‘die alleen de Nederlandse nationaliteit als enkelvoudige nationaliteit wensen maar hun andere nationaliteit(en) niet kunnen afstaan’, die wens openlijk kenbaar maken. Die wens is door Marokkaanse Nederlanders bij de Tweede Kamer aan de orde gesteld. Zolang de Marokkaanse overheid niet meewerkt aan afstand en de Nederlandse overheid aan die wilsverklaring geen publiekrechtelijke gevolgen verbindt, kan dit register negatieve gevolgen krijgen voor mensen die er niet in staan. Registratie kan een teken worden van volwaardig Nederlanderschap en niet-registratie een indicatie van onvoldoende inburgering van die Nederlanders.

Het derde voornemen is de erkenning dat de hogere taaleis bij naturalisatie (niveau B1; is nu niveau A2) niet voor iedereen haalbaar is. Daarom gaat, in navolging van de Wi 2021, de B1-eis niet voor iedereen gelden (p. 26). Het akkoord zwijgt echter over een overgangsregeling voor de vele tienduizenden immigranten die onder de oude Wi 2013 aan hun

inburgeringsplicht op taalniveau A2 hebben voldaan. Het stellen van de eis van B1 voor deze groep zou betekenen dat deze groep na jaren opnieuw een taalexamen, maar nu op hoger niveau moet afleggen. Bij de behandeling van de Wet inburgering 2021 hebben regering en Tweede Kamer weinig aandacht besteed aan deze grote groep. Die onzorgvuldigheid kan nog worden hersteld.

6. Staatloosheid

De nieuwe regering zet de behandeling van het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid voort.²⁶ Hierbij wordt bezien of aanvullend onderzoek nodig is naar omvang van en omgang met langdurig verblijvende ongedocumenteerden en staatlozen in Nederland (p. 42). Geen overbodige luxe, want het wetsvoorstel dat er ligt, is scherp bekritiseerd.²⁷ Het grootste probleem is dat volgens het wetsvoorstel de vaststelling van staatloosheid niet leidt tot een verblijfsrecht.²⁸ De procedure zou daarnaast niet alleen voor individuen ‘met een onmiddellijk belang’ toegankelijk moeten zijn, maar voor eenieder die zich op het grondgebied van een staat bevindt, wil het in overeenstemming zijn met de UNHCR Guidelines.²⁹

De toevoeging bij de inspanning om de EU te verbeteren dat Nederland daarbij EU-richtlijnen uitvoert, is eerder verontrustend dan geruststellend, want dat zou een gegeven moeten zijn.

7. Studie- en arbeidsmigratie

In 2019, voor corona, kwamen er 20.630 internationale studenten naar Nederland.³⁰ Nederland ziet deze studenten over het algemeen graag komen en blijven, maar zij worden slechts één keer genoemd in het akkoord (p. 24) en vooral omdat zij met (te) veel zijn: er kunnen aanvullende instrumenten komen om ‘schokken in de (internationale) studentenaantallen’ te voorkomen. Studiemigratie is gereguleerd in Richtlijn 2016/801/EU. Numerieke beperkingen zijn niet toegestaan. Beheersing van de instroom is niet zozeer migratiebeleid als wel huisvestings- en onderwijsbeleid.³¹

Om meer structuur aan te brengen in arbeidsmigratie wordt, terecht, onderscheid gemaakt tussen het vrij verkeer van personen in de EU en de arbeidsmigratie van derdelanders (p. 40). Drie thema’s staan centraal in het akkoord. Ten eerste gaat de coalitie de misstanden rond de tewerkstelling van Unieburgers in Nederland bestrijden. Daartoe gaat het de aanbevelingen van Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer) uitvoeren. Roemer adviseerde over de slechte omstandigheden waaronder vooral Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland essentieel werk verrichtten:

25 ‘Wir schaffen ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Dafür werden wir die Mehrfachstaatsangehörigkeit ermöglichen und den Weg zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit vereinfachen.’ Duits Koalitionsverdrag 2021, p. 118.

26 TK 35687, nrs.1-3 en 35688, nrs.1-3
 27 ‘OPROEP: Kom nu belofte na om staatlozen in Nederland te helpen’ (2021), <https://bit.ly/3syQCra> en Hendriks, Klaas & van Dael, ‘Juridische spoken verdwijnen nog niet. Gebrekkig wetsvoorstel vaststellingsprocedure voor staatlozen’, *A&MR* 2017-2, p.75-81.
 28 Van de Wijdeven, *Het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid*, masterscriptie Universiteit Utrecht juli 2021.
 29 UNHCR, *Guidelines on statelessness No. 2: Procedures for determining whether an individual is a stateless person*, 5 April 2012, HCR/GS/12/02, p.4.
 30 Rapportage-vreemdelingenketen-2019, p.12.
 31 EMN, zie <https://bit.ly/3HuzrMh>.

tijdelijke arbeidscontracten, slechte huisvesting, praktisch geen toegang tot zorg. Om bijvoorbeeld slechte huisvesting aan te pakken, komt er een gemeentelijke meldplicht, registratieplicht of verhuurvergunning (p. 14). Ook zal het verschil tussen vaste en flexibele arbeidscontracten worden verkleind (p. 26). Daarvan moeten Unieburgers, flexwerknemers bij uitstek, profiteren.

Ten tweede erkent de coalitie de noodzaak van arbeids- en kennismigratie van buiten de EU. ‘Verschillende bedrijven en sectoren hebben deze mensen hard nodig’ (p. 40). De coalitie wil gaan werken met een ‘beleidsmatig richtgetal van migratie naar Duits voorbeeld’. Unierecht staat numerieke beperkingen van arbeidsmigratie van buiten de EU wel toe.³²

De ACVZ moet dit verder uitwerken. In 2021 stelde de ACVZ al voor om een arbeidsmigratiecommissie op te richten, met onder andere sociale partners. Deze commissie moet analyseren en adviseren over de tekortberoepen waarvoor arbeidsmigratie een oplossing is.³³

Overleg tussen sociale partners over tekortberoepen en inkomensnormen wordt ook verplicht op grond van de herziene EU Blauwe Kaart Richtlijn, te implementeren voor november 2023.³⁴ Bij de implementatie daarvan kan voor inspiratie naar Duitsland worden gekeken, dat met de implementatie van die richtlijn mogelijk een veel ruimere toelatingsregeling voor het middenkader wil ontwikkelen.³⁵ Dat zou Nederland ook kunnen doen om het tekort aan technisch en praktisch opgeleide werknemers aan te pakken. Met 95.900 openstaande vacatures in de techniek eind 2021 is dat echt nodig. Het huidige wettelijke kader voor arbeidsmigratie is weinig toekomstbestendig, ondanks de recente wijzigingen van de Wet arbeid vreemdelingen.³⁶

Ten derde beoogt het kabinet in de afspraken met derde landen over terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, tijdelijk legale en circulaire arbeidsmigratie mogelijk te maken. Dit is een oud, nooit verwezenlijkt, idee.³⁷ Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt wordt dit wellicht anders. Waarom dit circulaire (eufemisme voor tijdelijke) arbeidsmigratie moet zijn, is niet duidelijk. Volgens het Duitse regeerakkoord kunnen sommige arbeidsmigranten al na drie jaar permanent verblijf krijgen, die zijn blijvend welkom. Hoe zal worden omgezien naar niet uit de EU afkomstige studie- en arbeidsmigranten, moet worden afgewacht.

8. Asiel

In het regeerakkoord staat dat Nederland een leidende rol neemt om de EU slagvaardiger, economisch sterker, groener en veiliger te maken. Daarbij werkt Nederland intensief samen – ook op het gebied van migratie – met gelijkgezinde landen. De toevoeging hierbij dat Nederland EU-richtlijnen uitvoert is eerder verontrustend dan geruststellend, want dat zou natuurlijk altijd al een gegeven moeten zijn (p. 37). Er wordt (mee)gewerkt aan een fundamentele herziening

van het gezamenlijke Europese asielsysteem (GEAS) zoals voorgesteld door de Europese Commissie, maar, als dit niet snel genoeg gaat, wordt hieraan verder gewerkt met een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten. Dat lijkt op een aanvaarding van een Europa van twee snelheden. Het Duitse regeerakkoord spreekt over een ‘Koalitie der aufnahmebereite Mitgliedstaaten’ als stap op weg naar een ‘gemeinsamen funktionierenden EU-Asylsystem’.³⁸

Wat betreft de asielprocedure valt met name de verwijzing naar het rapport van de Commissie van Zwol op (p. 41). Alle aanbevelingen zullen worden uitgevoerd. Dat wil zeggen: (1) structurele ruime financiering van IND en COA onafhankelijk van fluctuerende asielaantallen; (2) rechtsbijstand vanaf het allereerste moment in de asielprocedure; (3) expliciete weging van het belang van het kind; en (4) geen wijziging van regels en procedures.³⁹

Om stereotype overwegingen ter motivering van afwijzingen van LHBTI-asielverzoeken te bestrijden, moet kennis van externe experts worden overgedragen op hoor- en beslismedewerkers.

Na een kabinetsperiode waarin de achterstanden zijn opgelopen tot ongekende hoogte, de dwangsommen zijn afgeschaft en de asielprocedure is verkort naar zes dagen door afschaffing van het eerste gehoor, betekent dat nogal een wijzigingsopdracht voor de staatssecretaris.⁴⁰ Het programma Flexibilisering Asielketen is per augustus 2020 beëindigd,⁴¹ maar de achterstanden blijven. De financiële investering in IND en COA zal hopelijk worden benut ten behoeve van deskundig en voldoende personeel.

Voor lhbt-asielzoekers is van belang dat de coalitie toezeft het Regenboogakkoord ‘zorgvuldig’ te zullen gaan uitvoeren met initiatiefwetgeving en beleid (p. 26). In het Regenboogakkoord staat onder meer: ‘Er komt een einde aan het afwijzen van LHBTI-asielzoekers op basis van ondeugdelijke stereotypen, zoals het ontbreken van “processen van bewustwording en zelfacceptatie”’.⁴²

Nog steeds worden stereotype overwegingen gebruikt om afwijzingen van asielverzoeken met een dergelijk motief te motiveren,⁴³ ook al is dit uit de toepasselijke werkinstructies verwijderd.⁴⁴ Om het risico te verkleinen dat ambtenaren hun besluiten motiveren met dergelijke overwegingen en andere ongefundeerde aannames,⁴⁵ is het versterken van de exper-

32 Art. 79(5) VWEU.

33 ACVZ, *Naar een Brede Welvaartsbenadering van Arbeidsmigratie*, 2021.

34 Richtlijn 2021/1883; zie art. 5(3).

35 Thym, ‘Germany as a “Modern Country of Immigration”. Projects of the New Government on Migration’, *Odysseus blog* 8/12/2021, <https://bit.ly/3479u7R>.

36 De Lange, ‘Is het Europese en nationale arbeidsmigratiebeleid toekomstbestendig?’, *A&MR* 2021-4, p. 188-194.

37 ACVZ, *Strategische Landenbenadering migratie*, 2015.

38 Het Duits Koalitionsverdrag 2021, p.41.

39 Rapport Onderzoekscommissie Langdurig Verblijvende Vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht 2019, TK 19637 nr. 2501.

40 Bij brief van 15 november 2019 liet de minister juist weten de aanbeveling over rechtsbijstand niet op te volgen, bijlage 912922 bij EK 2019/20, 35300 VI nr. E.

41 Brief van 17/12/2020, TK 19637, 2685.

42 Zie: <https://bit.ly/35iuwkz>.

43 Aldus toont Sabine Jansen aan in het voorjaar 2022 te verschijnen vervolgrapport op *Trots of Schaamte. De beoordeling van LHBTI asielaanvragen in Nederland na de arresten XYZ en ABC*, COC Nederland juni 2018.

44 IND-werkinstructies 2019/17 (lhbt) en 2019/18 (bekeerlingen): cmr.jur.ru.nl/cmr/tbv/tbv13/19.

45 Boekhoorn & Severijns, *Geloof en liefde onder het vergrootglas van de IND*, WODC 2021: <https://bit.ly/3toYTxG>; Severijns, *Zoeken naar zekerheid. Een onderzoek naar de vaststelling van feiten door hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in de Nederlandse asielprocedure* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

tise van de IND inzake de beoordeling van asielaanvragen met een LHBTI- of bekeringsmotief cruciaal.⁴⁶ Interne controle-mechanismen van de IND zijn niet rigoureuze genoeg gebleken om het gebruik daarvan op te merken en te corrigeren.⁴⁷ Het is van belang dat de coalitie de aanbeveling om externe expertise te betrekken bij deskundigheidsbevordering op dit terrein heeft overgenomen en het is zaak dat de kennis van deze externe experts daadwerkelijk wordt overgedragen op hoor- en beslismedewerkers en niet blijft hangen in andere lagen van de organisatie. Juist zij moeten worden aangemoedigd om kritisch op hun eigen en elkaars aannames te reflecteren en deze te corrigeren.

9. Externe dimensie, hervestiging, grensbeleid

Hoog op de wensenlijst van de coalitie staat een effectiever terugkeerbeleid, waarbij medewerking van herkomstlanden cruciaal is. Met het benoemen van visumverlening en 'tijdelijke legale en circulaire' arbeidsmigratie, legt het regeerakkoord meer dan het vorige akkoord de nadruk op positieve prikkels (p. 40). Een pagina later staat echter het voor-nemen om geen visa-afspraken te maken met landen die niet meewerken. Dat onderwerp is al geregeld in het nieuwe art. 25a van de EU Visumcode (Verordening 2019/1155). Aan de hand van een jaarlijks onderzoek door de Europese Commissie naar de medewerking van derde landen, bepaalt de Raad met welke landen de visumafspraken worden opgeschort. Dat kan leiden tot het opschorten van de visumvrijstelling of, in het geval van facilitering, meer voorwaarden, een langere procedure of hogere leges. Congo, Egypte, Eritrea, Ethiopië, Iran, Irak, Mali, Libië en Somalië zijn op dit punt onderwerp van bespreking.⁴⁸ Allemaal landen van herkomst van vluchtelingen vanwege de slechte mensenrechtensituatie daar. Met minder kans op een visum wordt hen een legale route naar bescherming ontnomen.

De migratiepartnerschappen met derde landen, waaraan de coalitie in EU-verband verder wil werken, betreffen ook afspraken over grenscontroles, de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en de migratieregels in het betreffende land. Daarbij worden transitlanden overgehaald om ook migranten die geen burger zijn van dat land terug te nemen of tegen te houden bij vertrek naar de EU. De partnerschappen hebben een informeel karakter, waardoor democratische en juridische controle ontbreekt.⁴⁹ Het Europees Parlement riep dit jaar op tot waarborgen dat deze samenwerking niet leidt tot mensenrechtenschendingen, onder andere door voorwaarden aan het beschermingsniveau voor migranten en vluchtelingen, door impact assessments en onafhankelijke monitorsystemen.⁵⁰ De Nederlandse coalitie wil, zonder dergelijke waarborgen, handelsvoordelen, ontwikkelingssamenwerking en financiële steun aan opvang van vluchtelingen nog actiever inzetten als ruilmiddel om derde landen akkoord te laten gaan met migratie-afspraken.

De Nederlandse regering wil al langer alleen vluchtelingen hervestigen uit een opvangland dat meewerkt op het gebied van terugkeer en grenscontroles. Dit regeerakkoord voegt dezelfde voorwaarde toe aan de opvang van vluchtelingen in een derde land. Waarom moeten vluchtelingen worden gestraft voor de politiek van hun gastland? Op zichzelf is het verhoogde quotum voor her te vestigen vluchtelingen van 500 naar 900 vluchtelingen positief, al herinnert deze afspraak pijnlijk aan de eerder afgesproken verhoging naar 750, die vervolgens sneuvelde in de Moria-deal over het overnemen van 100 minderjarige asielzoekers van Griekenland. Omdat de verhoging de hervestiging vanuit andere EU-lidstaten omvat, zal het weinig betekenen voor de nodige internationale solidariteit. Bovendien impliceert de zinsnede 'in uitzonderlijke situaties waarin een beroep wordt gedaan op Nederland vanuit Europese solidariteit' dat dit kabinet niet inzet op een gelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Een ander addertje onder het gras is de opmerking dat de verhoging van het hervestigingsquotum pas ingaat na invoering van de ongewenstverklaring van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meewerken aan hun vertrek.⁵¹ Deze package deal legt de politieke tegenstellingen aardig bloot.

Net als in het vorige akkoord wil het kabinet de bewaking van de buitengrenzen versterken. De instrumentalisatie van migranten door Loekasjenko heeft de roep versterkt om illegale migranten aan de buitengrenzen te kunnen weren. Aan de zuidelijke grenzen van de EU is dit al jarenlang de wrede praktijk. Door systematische en vaak gewelddadige *pushbacks* vanaf het grondgebied door een lidstaat, krijgen veel migranten geen kans om asiel aan te vragen en loopt hun veiligheid en leven gevaar. Tegen deze evidente schendingen van het Handvest van de Grondrechten en van het recht op toegang tot een asielprocedure, treedt de Europese Commissie niet op en andere lidstaten doen alsof hun neus bloedt. Ook Frontex, bestuurd door de lidstaten en de Europese Commissie, blijft nauw samenwerken met lidstaten die *pushbacks* uitvoeren, in weerwil van de verplichting om operaties op te schorten bij mensenrechtenschendingen.⁵² Omdat het regeerakkoord deze problemen niet expliciet benoemt (de toevoeging 'binnen internationale verdragen' poogt daar misschien naar te verwijzen), valt te verwachten dat de regering een restrictiever beleid aan de buitengrenzen zal steunen.⁵³ Dit contrasteert met het Duitse regeerakkoord, waarin de nieuwe coalitie als doel stelt om *pushbacks* en geweld aan de buitengrenzen te beëindigen en ervoor te zorgen dat de activiteiten van Frontex in overeenstemming zijn met de mensenrechten.⁵⁴

10. Terugkeer

De coalitie wil niet-vertrekkende uitgeprocedeerde asielzoekers straffen met een ongewenstverklaring en richt zich in het bijzonder op overlastveroorzakers. Vermoedelijk is dit

46 Regeerakkoord, p.41.

47 Kabinetsreactie op P. Boekhoorn & R. Severijns (noot 57): <https://bit.ly/3vwijDm>.

48 'Playing the Visa Card? ECRE's assessment of the EU's plans to use visa leverage to increase readmission to third countries', ECRE, Policy Note 35, 2021.

49 Beschikking van het Gerecht van 28/2/2017, T-192/16, ten aanzien van de Verklaring EU-Turkië, 18/3/2016, persmededeling Raad, 144/16.

50 European Parliament resolution of 19/5/2021 on Human rights protection and the EU external migration policy, P9_TA(2021)0242.

51 Dit doet ook weer denken aan de Moria-deal, waarin opeens de verruiming van uitzetting van criminele vreemdelingen stond, artikel 21 lid 4 Vw.

52 *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, LIBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 14/7/2021. Zie art. 46 Verordening 2019/1896.

53 Zoals de wetgevingsvoorstellen COM(2021)891 en COM(2021)890, van 14/12/2021. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), 11/11/2021, p.141.

een compromis tussen de coalitiepartners over het wel of niet strafbaar stellen van illegaal verblijf van niet-vertrekkers. Uitgeprocedeerde asielzoekers vallen als derdelanders onder de Terugkeerrichtlijn. Naast een vertrekplicht kunnen zij ook een inreisverbod krijgen. Dat inreisverbod is echter pas effectief na het daadwerkelijk vertrek uit de EU. En daar zit ‘m de kneep. Als de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring,⁵⁵ die is gereserveerd voor Unieburgers die niet langer een verblijfsrecht op grond van de Unieburgersrichtlijn hebben,⁵⁶ ook van toepassing wordt verklaard op niet-vertrekkende derdelanders, dan kan zo’n derdelander vanwege het nog steeds aanwezig zijn in Nederland worden gestraft met maximaal zes maanden gevangenisstraf. De vraag is of dat in strijd is met de Terugkeerrichtlijn. Eerste argument is dat het disproportioneel is om naast het instrumentarium van de Terugkeerrichtlijn ook de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring te hanteren. Tweede argument is dat het de effectiviteit van de Terugkeerrichtlijn zou kunnen ondermijnen. Derde argument is dat het in strijd is met art. 4(3) TRI dat bepaalt dat de TRI (alleen) gunstiger bepalingen toestaat. Veel belangrijker is echter dat het bestraffen van niet-vertrekkers met een ongewenstverklaring het probleem niet oplost maar vooral doorschuift naar de strafrechtsketen. Het valt sterk te betwijfelen of de strafrechtsketen zit te wachten op draaideurzitters, die telkens na 6 maanden ‘zitten’ weer in Nederland rondzwerven.

Zorgelijk is het voornemen om het experiment van de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) uit te breiden naar een landelijk dekkend netwerk waarbij de opvang (van uitgeprocedeerden) *altijd* is gericht op terugkeer. Het experiment liet juist positieve resultaten zien *omdat deze niet* uitsluitend was gericht op terugkeer.⁵⁷ De komst van de LVV was al aangekondigd in het vorige regeerakkoord, maar is pas medio 2019 als pilot van start gegaan in vijf steden: Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht.⁵⁸ Deze LVV’s zijn een samenwerkingsverband tussen deze gemeenten, de DT&V,⁵⁹ de IND en enkele ngo’s.⁶⁰ Vreemdelingen die hier opvang krijgen, moeten meewerken aan een ‘bestendige oplossing voor hun situatie’. Die zal veelal gericht zijn op terugkeer, maar kan ook leiden tot een andere oplossing. Uit een tussenevaluatie van het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat naast terugkeer ook legalisatie, het afwachten van een opvolgende aanvraag of een art. 64 Vw procedure als uitkomst voorkomt. Ongeveer de helft van de vreemdelingen die in deze LVV’s is opgevangen, heeft een ‘bestendige oplossing gevonden’. De andere helft heeft het LVV weer verlaten zonder een bestendige oplossing: zij staan (weer) op straat.⁶¹ Het akkoord zegt alleen dat de gemeenten voor hun opvang in BBB geen geld meer krijgen. Daarmee houdt het niet op te bestaan. Daarnaast zijn er nog grote groepen ongedocumenteerden die niet in een LVV terecht (kunnen) komen. De moeizaam opgebouwde samenwerking tussen de verschillende organisaties met verschillende belangen zal door de beperking van de doelstelling van de LVV-nieuwe-stijl sterk onder druk komen te staan.

Bestrafen van niet-vertrekkers met een ongewenstverklaring lost het probleem niet op maar schuift het door naar de strafrechtsketen, die waarschijnlijk niet zit te wachten op draaideurzitters.

11. Conclusie

Het regeerakkoord Rutte IV is minder grimmig ten aanzien van migranten dan het vorige regeerakkoord van dezelfde coalitie en meer gericht op praktische en structurele oplossingen voor slepende uitvoeringsproblemen. Wat er in de praktijk terecht komt van de menselijke maat, moeten we afwachten. Maar het is bemoedigend dat in het regeerakkoord expliciet alle onderzoeksrapporten van de afgelopen kabinetsperiode worden genoemd (de commissies Van der Meer, Remkes, Roemer, Sylvester, Van Zwol, en de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsinstanties). De aanbevelingen daarvan worden overgenomen terwijl de afgelopen kabinetsperiode juist het tegendeel liet zien.

Gezien de soms diametraal tegenovergestelde verkiezingsprogramma’s van de vier coalitiepartijen verbaast het niet dat het compromisgehalte in de integratie en migratieparagrafen hoog is. Het door Rutte beloofde nieuwe élan spat er dan ook niet vanaf.

Dat het ook anders kan, hebben onze oosterburen onlangs overtuigend laten zien. In het akkoord *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, schetst de nieuwe Duitse coalitie een pad naar een inclusieve samenleving met participatie en gelijke rechten voor elk individu en elke minderheidsgroep. Duitsland investeert veel in integratie, zowel met onderwijs en begeleiding als door het bieden van versterkte rechten,⁶² en omarmt meervoudige nationaliteit. De overheid biedt aan alle immigranten, ongeacht hun nationaliteit, een taal cursus aan. De Duitse coalitie kiest ondubbelzinnig voor meer arbeidsmigratie en mobiliteit en creëert daarbij praktische oplossingen zoals erkenning van kwalificaties. Ze streeft naar een mensenrechtelijke benadering van grensbewaking door *pushbacks* te bestrijden en zich in te zetten voor meer reddingscapaciteit op zee. Ook met de aankondiging van meer hervestiging, humanitaire toelatingsprogramma’s en humanitaire visa geeft het Duitse coalitieakkoord invulling aan een meer gelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor vluchtelingen.

Dat is een belangrijke boodschap voor andere lidstaten gezien de huidige trend van afschrikken en afschuiven. We hopen dat dit het Nederlandse kabinet zal inspireren. ◀

62 Zoals: recht op arbeid voor elke legaal verblijvende migrant, een permanente verblijfsvergunning na drie jaar, regularisatie van Duldung-houders, afschaffing van tweejarige wachttermijn voor gezinshereniging van subsidiair beschermden, zie Koalitionsvertrag 2021, bundesregierung.de.

55 Art. 67 Vw.

56 Dir. 2004/38; HvJ EU 22 juni 2021, C-719/19, F.S.

57 Volgens gegevens van INLIA.

58 Regeerakkoord 2017: *Vertrouwen in de toekomst*.

59 Dienst Terugkeer & Vertrek.

60 Anne van Schaik, De Landelijke Vreemdelingen Voorziening: en bestendige oplossing?, *JNVR 2021/21*.

61 Verwey-Jonker, *Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen. Samenwerken aan bestendige oplossingen voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang*, Utrecht, 5/3/2021.