

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Aan de minister-president,
minister van Algemene Zaken
drs. M. Rutte
Binnenhof 19
2513 AA Den Haag

SG
Financieel-Economische
Zaken
Ontwikkeling Financieel Beleid
en Beheer

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk

Datum 18 juli 2017
Betreft Beantwoording informatievragen VWS

Uw brief
201701175

Bijlage(n)
Bijlage I: Mens-
diercombinaties

Geachte heer Rutte,

Indachtig uw verzoek u te berichten naar aanleiding van het schrijven van informateur Zalm (kenmerk 201701175), informeer ik u hierbij over de antwoorden op de volgende door de informateur gestelde vragen:

- Kunt u mij informeren over de stand van zaken met betrekking tot eventuele regulering van de totstandkoming van cybriden en chimaeren?
- Kunt u mij informeren over het informatiemateriaal en de informatievoorziening aan vrouwen in het kader van de NIPT (brief minister VWS aan de Tweede Kamer d.d. 20 september 2016)?
- Kunt u mij informeren over de stand van zaken met betrekking tot euthanasie bij minderjarigen?

De vragen worden hieronder beantwoord. Het antwoord op vraag 1 wordt gelet op het technische karakter van het antwoord nader verduidelijkt in bijlage I.

Antwoord vraag 1: *Kunt u mij informeren over de stand van zaken met betrekking tot eventuele regulering van de totstandkoming van cybriden en chimaeren?*

- In de tweede evaluatie van de Embryowet (2012) werd een lacune geconstateerd met betrekking tot cybriden en chimaeren uit zogenaamde geïnduceerde pluripotente stamcellen (iPS-cellen) en werd aanbevolen een regeling op te nemen in de Embryowet¹.
- In reactie op de evaluatie, heeft de minister van VWS voorgesteld zowel cybriden als chimaeren uit iPS-cellen te begrenzen tot een kweek van maximaal veertien dagen en een verbod om ze in een baarmoeder te plaatsen. Een wijzigingsvoorstel Embryowet is ter advisering aan de Raad van State voorgelegd. Het – nog geheime – advies ligt op het departement. Het nader rapport zal onder een nieuw kabinet worden opgesteld.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 30 486, nr. 4

Chimaeren

- Chimaeren zijn embryoachtige entiteiten die bestaan uit cellen van twee verschillende donoren. Mens-dier combinaties behoren tot de mogelijkheden (zie ook bijlage).
- In de Embryowet worden chimaeren als volgt omschreven: uit menselijke en dierlijke dan wel alleen menselijke embryonale cellen tot stand gebracht. Tegenwoordig kunnen chimaeren ook tot stand worden gebracht met behulp van zogenaamde geïnduceerde pluripotente stamcellen (iPS-cellen), die niet van embryonale oorsprong zijn. Chimaeren die aldus tot stand worden gebracht vallen niet onder Artikel 25b van de Embryowet.
- Met behulp van chimaeren uit iPS-cellen zouden (patiëntspecifieke) organen gekweekt kunnen worden in dieren.
- De minister van VWS heeft voorgesteld de uit iPS-cellen tot stand gebrachte chimaeren te reguleren als de chimaeren die wel al onder Artikel 25b vallen². Daarmee wordt onderzoek naar het kweken van menselijke organen in dieren geblokkeerd in Nederland.
- Naar aanleiding van motie 55306/16 van mw. Bruins Slot (CDA) en dhr. Rutte (VVD) om kansrijke innovaties ter verkleining van het tekort aan donororganen te stimuleren, heeft de minister van VWS gezegd te kijken naar de morele aanvaardbaarheid van het kweken van menselijke organen in dieren en welke juridische kaders daarvoor nodig zijn³.
- De staatssecretaris van VWS heeft de Tweede Kamer een bundel van twee essays toegestuurd over de morele aanvaardbaarheid van het kweken van menselijke organen in dieren⁴. De een bepleit terughoudendheid (maar stelt geen principieel verbod voor), de ander bepleit wetenschappelijke vooruitgang (waarna over toepassing van de techniek alsnog besloten kan worden).
- Onderzoek naar het kweken van menselijke organen in dieren vindt vooral plaats in de VS en Japan en is gedeeltelijk mogelijk in het VK en Duitsland.

Politieke dimensie

- Het is aan een nieuw kabinet om met een voorstel te komen hoe chimaeren uit iPS-cellen te reguleren.
- Gelijktrekken aan de reeds gereguleerde chimaeren (Artikel 25b Embryowet) betekent een blokkade van het onderzoek naar het kweken van menselijke organen in dieren. Er zijn gerenommeerde onderzoeksgroepen in Nederland die deze onderzoeksrichting reeds zijn ingeslagen.
- Meer ruimte bieden voor de uit iPS-cellen ontstane chimaeren dan voor de reeds gereguleerde chimaeren, zodat het onderzoek naar het kweken van menselijke organen in dieren wel mogelijk is, vraagt om nadere uitwerking. Om het onderzoek mogelijk te maken, moet het plaats in een dierlijke baarmoeder tot de mogelijkheden behoren. Het is evident dat ook grenzen getrokken moeten worden. Te denken valt aan een verbod op voortplanting van het mens-dierorganisme en het voorkomen van met mensen vergelijkbare cognitieve vermogens van het mens-dierorganisme. Toetsing van onderzoek waarbij mens-dier combinaties in een baarmoeder worden geplaatst,

² Kamerstukken II 2012/13, 30 486, nr. 5

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 506, nr. 26

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 30 486, nr. 15

bijvoorbeeld door de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO), lijkt aangewezen.

- Voor het maken van chimaeren uit IPS-cellen zijn geen menselijke geslachtscellen of embryo's nodig.
- Niets doen, dat wil zeggen geen wijzigingsvoorstel indienen, betekent dat onderzoek met uit IPS-cellen tot stand gebrachte chimaeren onbegrensd blijft. In hoeverre onderzoekers die ruimte zullen durven nemen is onzeker.
- Er kan eventueel tijd genomen worden door het uitzetten van een adviesvraag over de nadere juridische uitwerking van de regeling.
- Overigens zal het bieden van ruimte in de Embryowet enkel ruimte voor onderzoek opleveren. Toepassing in de kliniek vergt een uitzondering op het verbod op xenotransplantatie. Uitzonderingen kunnen via een algemene maatregel van bestuur aangewezen worden, wanneer onaanvaardbare risico's voor de patiënt en volksgezondheid redelijkerwijs zijn uitgesloten (Artikel 6a van de Wet op bijzondere medische verrichtingen).

Cybriden

- Cybriden komen tot stand door de kern van een (menselijke) lichaamscel te plaatsen in een ontkernde eicel van een ander organisme. In geval van een mens-dier combinatie is het merendeel van het DNA (99%, namelijk dat in de kern) van humane afkomst en een heel klein deel (1%, het zogenaamde mitochondriale DNA; de energiefabriekjes van de cel) van dierlijke oorsprong.
- In Artikel 25 van de Embryowet wordt het tot stand brengen en uitvoeren van handelingen met mens-dier combinaties geregeld. Cybriden ontbreken daarin.
- De minister van VWS heeft voorgesteld de ontwikkeling van cybriden te begrenzen tot veertien dagen en het plaatsen ervan in een baarmoeder te verbieden⁵. Deze regeling komt overeen met de regeling voor chimaeren.
- De Raad van State heeft geadviseerd over het wijzigingsvoorstel Embryowet, waar dit voorstel onderdeel van is.

Politieke dimensie

- Het advies van de Raad van State (RvS) is nog geheim. Ten aanzien van het voorstel voor cybriden steunt de RvS de voorgestelde verboden, maar vraagt om duidelijker toe te lichten waarom niet een algeheel verbod op het tot stand brengen van cybriden is voorgesteld.
- Artikel 25 bevat geen algeheel verbod op mens-dier combinaties om nuttig wetenschappelijk onderzoek met het oog op potentiële klinische toepassingen niet onnodig te beperken. In de MvT bij de Embryowet⁶ wordt voor zowel hybriden (embryoachtige entiteiten die ontstaan als een menselijke en dierlijke geslachtscel worden samengebracht) als chimaeren toegelicht voor welk type onderzoek de geboden ruimte nodig is en wat de grenzen zijn.
- Uit cybriden kunnen stamcellen worden gekweekt, die genetisch (vrijwel) identiek zijn aan een patiënt en waarmee ziektespecifiek onderzoek kan worden verricht. Onderzoek met cybriden is vooral van belang voor het bestuderen van cellulaire processen, waaronder de relatie tussen nucleair DNA en mitochondriaal DNA wat relevant kan zijn voor mitochondriale ziekten (een verzameling van zeldzame zeer ernstige energiestofwisselingsziekten). Dit en ander mogelijk onderzoek met cybriden wordt beschreven in het adviesrapport

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 30 486, nr. 5

⁶ Kamerstukken II 2000/01, 27 423, nr. 3

cybriden⁷. Het betreft nog fundamenteel onderzoek, zonder direct aanwijsbare klinische toepassingen, behalve dat het in algemene zin mogelijk kennis oplevert die relevant is voor o.a. mitochondriale aandoeningen.

- Om onderzoek met cybriden niet onnodig te belemmeren is een regeling zoals nu voor hybriden ongeschikt (namelijk tot stand brengen mag, maar er mag geen meercellig stadium worden bereikt). Daarom heeft de minister van VWS gekozen voor een regeling als voor chimaeren (maximaal veertien dagen kweken en niet plaatsen in een baarmoeder).
- Voor veel onderzoek met cybriden zijn alternatieven mogelijk. Een algeheel verbod op cybriden zou weliswaar een inconsistentie in de Embryowet betekenen, maar voor Nederlandse onderzoekers waarschijnlijk nauwelijks negatieve gevolgen hebben.
- Voor het maken van cybriden zijn geen menselijke geslachtscellen of embryo's nodig.
- Niets doen, dat wil zeggen geen wijzigingsvoorstel indienen, betekent dat onderzoek met cybriden onbegrensd blijft, maar deze ruimte zal in de praktijk waarschijnlijk niet genomen worden.

Antwoord vraag 2: *Kunt u mij informeren over het informatiemateriaal en de informatievoorziening aan vrouwen in het kader van de NIPT (brief minister VWS aan de Tweede Kamer d.d. 20 september 2016)?*

- Vrouwen in Nederland kunnen tijdens de zwangerschap ervoor kiezen om een aantal testen te doen. Een van deze onderzoeken is de screening op down-, edwards- en patausyndroom. Elke zwangere vrouw krijgt bij haar verloskundig zorgverlener de vraag of ze meer informatie wil over deze screening en over de 20-wekenecho. Indien zij hier meer over wil weten volgt een counselingsgesprek. Binnen de prenatale screening staan de geïnformeerde keuze, de vrijheid van informatie over de gezondheid van het kind en het recht op niet-weten centraal. Counseling is dan ook het speerpunt binnen de prenatale screening.
- Tot 1 april 2017 konden vrouwen als test alleen kiezen voor de combinatietest bij de prenatale screening op down-, edwards- en patausyndroom. De niet-invasieve prenatale test (NIPT) is een test die beter presteert dan de combinatietest bij de screening op down-, edwards- en patausyndroom. De NIPT is per 1 april 2017 in onderzoeksetting beschikbaar naast de combinatietest. Deze studie heet TRIDENT-2.
- Bij de combinatietest en de NIPT draait de counseling erom dat er voldoende aandacht is voor het kiezen voor een kind met het syndroom van Down. De informatiematerialen zijn opgesteld en zo nodig aangepast in overleg met de betrokken beroepsgroepen en patiëntenorganisaties.

Counseling en voorlichting

- Voor zowel het uitvoeren van de combinatietest, als de NIPT, is een vergunning nodig op grond van de Wet op het bevolkingsonderzoek (WBO); voor de counseling en de combinatietest is deze vergunning verleend aan de acht regionale centra prenatale screening. Zij werken onder regie van het RIVM-CvB. De regionale centra zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van de screening. Op grond van de WBO hebben

⁷ Kamerstukken II 2000/01, 27 423, nr. 3

de acht universitair medische centra voor de duur van TRIDENT-2 een vergunning gekregen om de NIPT te mogen uitvoeren. Aan deze vergunning zijn ook voorwaarden verbonden met betrekking tot de counseling.

- Voor de counseling wordt gebruik gemaakt van de infrastructuur en de kwaliteitsbewaking van de prenatale screening. De counseling voor de NIPT als eerste screeningstest (TRIDENT-2), vindt net als bij de combinatietest plaats bij alle counselors met een contract bij de regionale centra prenatale screening. Voorafgaand aan de start van TRIDENT-2 per 1 april 2017 is de (schriftelijke) informatie aan zwangere vrouwen aangepast en zijn alle counselors bijgeschoold.
- Zoals aangegeven staan binnen de prenatale screening de geïnformeerde keuze, de vrijheid van informatie over de gezondheid van het kind en het recht op niet-weten centraal. In de counseling wordt aan deze keuzevrijheid, die geldt voor elke stap in de screening, expliciet aandacht besteed. Het is daarbij van belang dat zwangeren op een waardevrije manier informatie krijgen over prenatale screening. De zwangere moet de ruimte hebben om een keuze te maken in lijn met de voor haar relevante normen en waarden. Counseling is dus maatwerk: informeren én verdiepende vragen stellen om de zwangere te helpen een keuze te maken in lijn met haar eigen normen en waarden in de context van prenatale screeningstesten.

Geïnformeerde keuze heeft twee aspecten:

1. Toegankelijkheid informatie

- De toegankelijkheid van informatie en de mogelijkheid om niet (meer) te willen weten is in de prenatale screening goed en zorgvuldig georganiseerd. Bij het eerste consult heeft de zwangere het recht om geen informatie te willen ontvangen over de mogelijkheid tot deelname aan prenatale screening, het recht op niet-weten. Daarom is het in de prenatale screening zo georganiseerd dat de verloskundig zorgverlener moet nagaan, voordat informatie over prenatale screening wordt gegeven, of de zwangere vrouw prijs stelt op deze informatie ('aankaarten').
- Als een zwangere wel informatie wil over prenatale screening, dan heeft zij voor het eerste verloskundig consult tal van mogelijkheden om zelf informatie te verkrijgen. Zo is er de digitale counselingmodule www.onderzoekvanmijnongeborenkind.nl met informatie over de syndromen van Down, Edwards en Patau, informatie over prenatale screening, een keuzehulp 'bewust kiezen' en ervaringsverhalen. Deze website geeft complete en waardevrije informatie aan de zwangere en haar partner. De informatie is opgesteld in overleg met de betrokken beroepsgroepen en patiëntenorganisaties.
- Het doel is de zwangere en haar partner informatie te geven over prenatale screening en haar op weg te helpen om na te denken of zij screening wensen. Met behulp van de keuzehulp "Bewust kiezen" kan de zwangere zich voorbereiden op het counselingsgesprek en na afloop de informatie nog eens doornemen. Ook informatie over post-test counseling is in de counselingmodule opgenomen. Hier wordt ook de optie van het

informatie verkrijgen via bijvoorbeeld de Stichting Downsyndroom genoemd.

- De zwangere kan op elk moment in het proces aangeven geen informatie of niet meer informatie te willen krijgen of kan aangeven niet verder te willen met prenatale screening. Een zwangere die aangeeft gebruik te willen maken van de mogelijkheid om te screenen, heeft vervolgens een counselingsgesprek met de gynaecoloog of de verloskundige.

2. *Counseling*

- Voldoende tijd en goede kwaliteit van de counseling is van belang. Counselors zijn over het algemeen verloskundige zorgverleners. In de praktijk zijn dit vaak de verloskundige of gynaecoloog van de zwangere. De counseling vindt plaats door heel Nederland en niet alleen bij de universitair medische centra. Voorafgaand aan de start van TRIDENT-2 zijn in de maand maart alle 3000 counselor opgeleid door de regionale centra. Er zijn daarvoor landelijke scholingsavonden georganiseerd. De inhoud van deze scholingen is landelijk afgestemd, zodat alle counselors dezelfde informatie hebben gekregen. Daarnaast hebben alle counselors verplicht de digitale scholingsmodule DIN 2.1 gevolgd. Deze digitale module was helemaal herzien ten behoeve van TRIDENT-2 en biedt counselors de benodigde basiskennis voor het adequaat kunnen uitvoeren van counselingsgesprekken over de prenatale screening op down-, edwards- en patau-syndroom en het structureel echoscopisch onderzoek (20-wekenecho).
- Ook hebben alle counselors een informatiemap ontvangen, met daarin onder andere alle nieuwe informatiematerialen en ook een uitgebreide brochure met daarin alle nieuwe informatie t.a.v. de NIPT (gespreksleidraad NIPT).
- Voor het counselingsgesprek is 30 minuten beschikbaar. Aan de hand van de beschikbare informatiematerialen en de digitale counselingmodule kunnen vrouwen zich voorbereiden op het counselingsgesprek.
- Professionals mogen de counseling uitvoeren als zij een contract hebben met een regionaal centrum (de uitvoerende organisaties van de prenatale screening). In het contract zijn kwaliteitseisen vastgelegd voor de counseling; kwaliteitseisen aan de opleiding en eisen voor het aantal gesprekken. De regionale centra bewaken en monitoren deze kwaliteitseisen.
- Aangezien counseling een belangrijk onderdeel is van de prenatale screening wordt hier continue aandacht aan besteed. Dit heeft eind vorig jaar geleid tot het opnieuw vaststellen van de kwaliteitseisen voor de counseling:
 - alle counselors dienen verplicht één keer per twee jaar een door de regionale centra goedgekeurde bijscholing specifiek op het gebied van counselingsvaardigheden te volgen;
 - de counseling prenatale screening wordt zo georganiseerd dat er minimaal 30 minuten beschikbaar zijn voor counseling;
 - De counseling prenatale screening vindt plaats in een apart gesprek (dus los van bijvoorbeeld de intake of een echoscopie).
- Nadat alle counselors dit hebben doorlopen zal de kwaliteit van de counseling getoetst gaan worden door de regionale centra. De toetsing

van de regionale centra wordt toegerust op deze kwaliteitseisen, inclusief sancties (zoals ontbinding van het contract).

Antwoord vraag 3: *Kunt u mij informeren over de stand van zaken met betrekking tot euthanasie bij minderjarigen?*

- In de huidige situatie kan een kind vanaf de leeftijd van 12 jaar een verzoek tot euthanasie doen. Euthanasie is alleen mogelijk wanneer iemand zelf een verzoek hiertoe doet. Tot de leeftijd van 1 jaar kan opzettelijke levensbeëindiging aanvaardbaar worden geacht onder zorgvuldige uitvoering van de Regeling beoordelingscommissie late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen (Regeling LZA/LP). Het doel van deze regeling is het bieden van duidelijkheid, transparantie en het waarborgen van de zorgvuldigheid van het medisch handelen rond ongeborenen en pasgeborenen. Een speciale commissie beoordeelt het handelen van een arts die een late zwangerschapsafbreking of een levensbeëindiging bij een pasgeborene heeft uitgevoerd.
- De Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde heeft op 19 juni 2015 een standpunt gepubliceerd ten aanzien van actieve levensbeëindiging bij kinderen jonger dan 12 jaar. De NVK stelt in haar standpunt ter overweging voor om voor euthanasie de werkelijke wilsbekwaamheid te nemen als toetsingscriterium in plaats van de kalenderleeftijd van 12 jaar en voor opzettelijke levensbeëindiging te overwegen om de bestaande Regeling beoordelingscommissie late zwangerschapsafbreking en levensbeëindiging bij pasgeborenen ook op kinderen ouder dan 1 jaar toe te passen. Naar aanleiding van het standpunt heeft de minister van VWS een expertmeeting georganiseerd met ethici, juristen en kinderartsen.
- De minister van VWS heeft op 22 april 2016 in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat zij een subsidie heeft verleend aan de NVK voor onderzoek naar medische beslissingen over het levenseinde van kinderen in de leeftijd van 1-12 jaar⁸. Dit onderzoek richt zich op de omvang en de inhoud van de casuïstiek bij deze leeftijdsgroep en zal meer inzicht bieden in de problematiek. Het onderzoek loopt van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2018. Daarnaast is subsidie verstrekt voor het inrichten van een multidisciplinair steunpunt binnen het Kenniscentrum kinderpalliatieve zorg. Dit steunpunt adviseert kinderartsen over de zorg rondom het levenseinde van kinderen van 1 tot 12 jaar.
- Zowel het genoemde onderzoek als het multidisciplinaire steunpunt vergroten de kennis over situaties waarin levensbeëindigend handelen gelegitimeerd is bij kinderen tussen de 1 en 12 jaar. Op basis hiervan kunnen eventuele vervolgstappen worden ondernomen.
- In de brief van 22 april 2016 heeft de minister aangegeven dat er momenteel ook wettelijke mogelijkheden zijn voor een arts om als uiterste invulling van diens zorgplicht over te gaan tot actieve levensbeëindiging bij kinderen tussen 1 en 12 jaar. Een arts kan in een dergelijk geval een beroep doen op overmacht in de zin van een noodtoestand. Dit is een algemene strafuitsluitingsgrond die is vastgelegd in artikel 40 van het wetboek van Strafrechten die de strafwaardigheid van het levensbeëindigend handelen van de arts wegneemt. Kinderartsen ervaren

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 32 647, nr. 52

de huidige situatie echter soms toch als een probleem als zij kinderen behandelen die ouder zijn dan 1 jaar en jonger zijn dan 12 jaar.

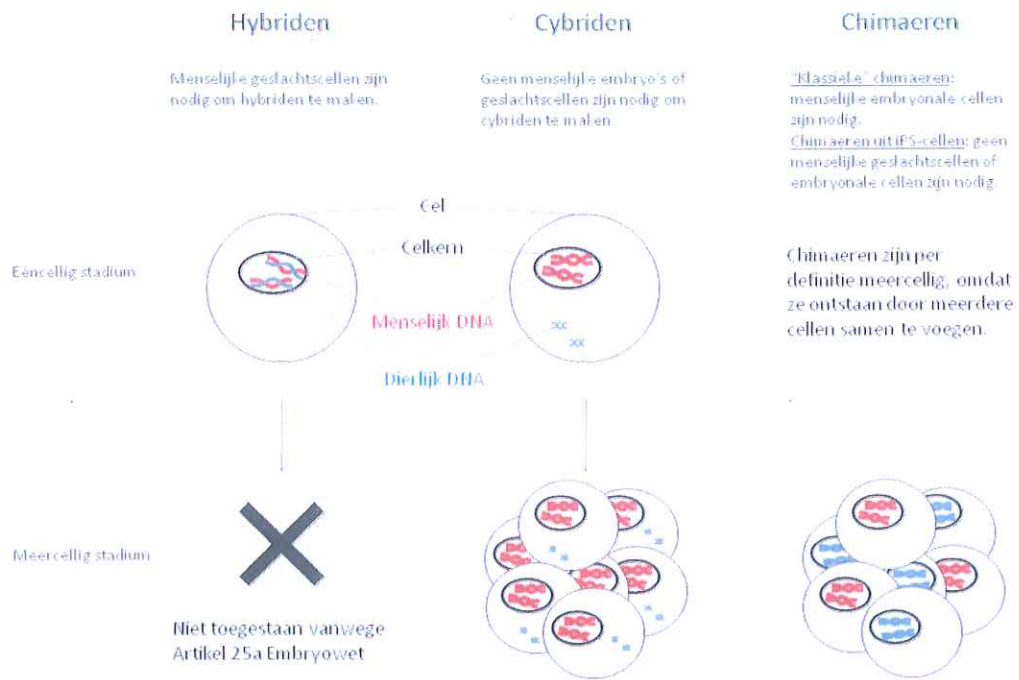
- Er kan worden overwogen om bestaande wet en regelgeving aan te passen en een commissie in te stellen die het handelen van een arts beoordeelt die actieve levensbeëindiging heeft uitgevoerd bij kinderen tussen 1 en 12 jaar.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

mw. drs. E.I. Schippers

Bijlage I: Mens-diercombinaties



201701207



MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Zijne Excellentie
De heer Mark Rutte
Minister-President
Den Haag

Den Haag, 14 juli 2017

Beste Mark,

Indachtig uw verzoek u te berichten naar aanleiding van het schrijven van informateur Zalm (kenmerk 201701190), zend ik u hierbij – mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie – de verzochte informatie.

met vriendelijke groet,

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping strokes.

Welke mogelijkheden zijn er tot verlenging van de maximale wettelijke termijn van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf jaar naar zeven jaar?

- De Europese Kwalificatierichtlijn vormt - op dit moment - het kader. Deze richtlijn laat toe de wettelijke termijn van de verblijfsvergunning asiel te verlengen van 5 naar 7 jaar.
- Deze richtlijn schrijft enkel een minimale duur voor de verblijfsvergunning asiel voor. Op grond van de Kwalificatierichtlijn dient een verblijfsvergunning asiel te worden verstrekt die minimaal 3 (vluchteling), respectievelijk minimaal 1 jaar (subsidiare bescherming) geldig is. Nederland maakt geen onderscheid in de verblijfsduur (eenstatusstelsel) van de verblijfsvergunning asiel naargelang de grond waarop asiel is verleend. Het maken van een onderscheid zou leiden tot doorprocederen voor een status met een 'betere' (=langer geldige) verblijfsvergunning, met alle kosten van dien voor de IND en rechtbanken.
- Momenteel wordt er onderhandeld over een nieuwe Kwalificatieverordening. Hierin is de termijn van de verblijfsvergunning dwingend opgenomen. Het compromis dat voorligt, is dat aan erkend vluchtelingen een verblijfsvergunning asiel kan worden verstrekt die tussen de 5 en 10 jaar geldig moet zijn. Voor de categorie subsidiair beschermden moet de verblijfsvergunning asiel tussen de 1 en 5 jaar geldig zijn.
- Het verlengen van de maximale wettelijke termijn van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf jaar naar zeven jaar kan dan ook nog steeds, maar enkel voor erkend vluchtelingen. Hiermee zou Nederland opnieuw een onderscheid moeten gaan maken in statussen en een prikkel creëren om door te procederen. Gelet op de standpunten van lidstaten is de kans zeer gering dat in de Kwalificatieverordening geregeld kan worden dat ook de subsidiair beschermden een verblijfsvergunning met een geldigheid van langer dan 5 jaren kunnen krijgen.
- Het nieuwe voorstel voor een Kwalificatieverordening wordt wellicht volgende week woensdag (19 juli) voor akkoord aan de lidstaten voorgelegd. Daarna starten de onderhandelingen met het Europees Parlement over dit voorstel. Opgemerkt wordt nog dat het verlengen van de maximale wettelijke termijn van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf jaar naar zeven jaar, niet betekent dat de vreemdeling in de tussentijd geen 'sterkere' (lees definitievere) verblijfsvergunning kan aanvragen. Weliswaar kan hij dan na vijf jaar nog geen verblijfsvergunning asiel die onbepaalde tijd geldig is, aanvragen. Maar de vreemdeling kan wel een EU-status als langdurig ingezetene aanvragen. Zo'n EU status kan de vreemdeling aanvragen na 5 jaar ononderbroken en legaal verblijf in Nederland. Daarvoor geldt dan dat hij moet voldoen aan het inburgeringsvereiste, net als bij de verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd. Extra voorwaarde is wel dat de asielzoeker dan voldoende bestaansmiddelen moet hebben. Dit kan dus een stimulans zijn voor snellere inburgering en een streven naar economische zelfstandigheid binnen vijf jaar omdat de vreemdeling anders 7 jaar moet wachten alvorens hij een definitievere verblijfsvergunning krijgt.
- Wel is van belang dat in de huidige situatie vreemdelingen die de EU-status van langdurig ingezetene aanvragen tegelijkertijd ook een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kunnen aanvragen. Zo wordt voorkomen dat een vreemdeling, wiens aanvraag voor een EU-verblijfsrecht wordt afgewezen, één of meer nieuwe aanvraagprocedures moet starten om uiteindelijk in het bezit te komen van de verblijfsvergunning waar hij recht op heeft. Ook eventuele bezwaren/of beroepsprocedures bij afwijzing van de gelijktijdige aanvragen lopen synchroon.
- Dit procedurele voordeel gaat verloren als de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op zeven jaar wordt gesteld en daarmee uit de pas loopt met de termijn van 5 jaar die geldt voor vergunninghouders om de EU-status van langdurig ingezetene aan te kunnen vragen

In welke fase van de asielprocedure is de verlening van rechtsbijstand verplicht volgens de EU regelgeving inzake rechtsbijstand ?

- Op basis van de Europese Procedurerichtlijn heeft een asielzoeker in elke fase van de procedure recht op rechtsbijstand. Echter, alleen in beroep heeft hij ook recht op *kosteloze* rechtsbijstand. Dit recht op kosteloze bijstand kan in 2 situaties uitgesloten worden:
 - a) ingeval de asielzoeker voldoende (financiële) middelen heeft;
 - b) ingeval de asielaanvraag geacht wordt geen reële kans van slagen te hebben.
- In Nederland is het nu zo geregeld dat asielzoekers al gedurende de procedure in eerste aanleg recht hebben op *kosteloze* rechtsbijstand. Wel wordt in sommige procedures een lagere vergoeding toegekend, zoals in de Dublinprocedure. Ook heeft het demissionaire kabinet het voornemen de vergoeding in de procedure voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst naar beneden toe bij te stellen. Het concept besluit daartoe hangt op dit moment voor bij de Tweede Kamer. In opvolgende procedures geldt het zogenaamde *no cure less fee* principe.
- Momenteel wordt er onderhandeld over een Europese Procedureverordening. Op basis van dit voorstel heeft een asielzoeker nog steeds in elke fase van de procedure recht op rechtsbijstand. Het recht op *kosteloze* rechtsbijstand wordt in het voorstel uitgebreid naar de beroepsfase en de procedure in eerste aanleg. Wel worden lidstaten in de gelegenheid gesteld om het recht op kosteloze rechtsbijstand in bepaalde situaties uit te sluiten in de procedure in eerste aanleg en/of de beroepsprocedure. Situaties (a) en (b) zoals hieronder beschreven gelden dus ook al onder de huidige Procedurerichtlijn.
- Het bieden van kosteloze rechtsbijstand tijdens de procedure in eerste aanleg kan worden uitgesloten indien:
 - (a) de asielzoeker over voldoende middelen beschikt;
 - (b) de asielaanvraag geacht wordt geen reële kans van slagen te hebben;
 - (c) de asielaanvraag een herhaalde asielaanvraag is.
- Het bieden van kosteloze rechtsbijstand tijdens de beroepsprocedure kan worden uitgesloten indien:
 - (a) de asielzoeker over voldoende middelen beschikt;
 - (b) het beroep geacht wordt geen reële kans van slagen te hebben;
 - (c) het om een beroep of herziening in tweede of hogere instantie gaat, zoals bepaald in het nationale recht, met inbegrip van een nieuwe rechtszitting of een herziening van beroep.
- Hier geldt nog een kanttekening bij. Wanneer een besluit om geen kosteloze rechtsbijstand aan te bieden, wordt genomen door een andere autoriteit dan een rechterlijke instantie, op grond van het feit dat het beroep geacht wordt geen reële kans van slagen te hebben, moet de asielzoeker in beroep kunnen gaan tegen die beslissing, en daartoe heeft hij het recht om kosteloze rechtsbijstand te verzoeken.
- In het algemeen geldt dat wijzigingen in een (fase van een) procedure meer kosten van rechtsbijstand en rechtspraak met zich kunnen brengen aangezien wijzigingen doorgaans procedures uitlokken.

Op welke wijze kan, bijvoorbeeld na een periode en/of een bepaalde procedure, verdere toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag worden beperkt of achterwege blijven?

- Artikel 1F Vlv geldt voor alle bij het Vluchtelingenverdrag aangesloten partijen en is door middel van de EU Kwalificatierichtlijn opgenomen in de Europese asielregelgeving waarbij een asielvergunning (zowel in het kader van Vluchtelingschap als subsidiaire bescherming) onthouden moet worden indien iemand betrokken is geweest bij oorlogsmisdrijven of andere misdrijven die vallen onder de reikwijdte van artikel 1F Vlv. De toepassing van artikel 1F Vlv is namelijk inherent aan de integriteit van vluchtelingenbescherming: bescherming is er voor de slachtoffers, niet voor de daders die de vluchtelingenstromen hebben veroorzaakt.
- Wanneer dit belangrijke internationaalrechtelijke beginsel gehandhaafd wordt kunnen er zich wel situaties voordoen waarbij er een uitzondering gemaakt kan worden en een reguliere vergunning verstrekt kan worden:
- Een 1F'er die niet kan worden uitgezet omdat artikel 3 van het EVRM zich daartegen verzet, kan een verblijfsvergunning worden onthouden. Beleidsmatig geldt daarbij dat na een termijn van 10 jaar kan worden beoordeeld of artikel 3 EVRM zich nog duurzaam verzet tegen uitzetting en, indien dat het geval is, of de gevolgen voor de vreemdeling van het blijvend onthouden van een verblijfsvergunning disproportioneel zijn. Indien deze duurzaamheids- en proportionaliteit toets doorstaan wordt kan een reguliere vergunning verleend worden. Dit vindt slechts bij uitzondering plaats.
- De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de term 'duurzaam' zo moet worden begrepen dat betrokkene zich 'een groot aantal jaren' in een situatie bevindt dat hij wegens schending van artikel 3 EVRM niet kan worden uitgezet, vertrek van de vreemdeling naar een ander land dan het land van herkomst ondanks voldoende inspanningen om te voldoen aan vertrekplicht van de vreemdeling niet mogelijk is en er geen zicht bestaat op verandering in deze situatie binnen niet al te lange termijn. Bij de beleidsmatige invulling van de term 'een groot aantal jaren' is het gelet op de bijzondere ernst van artikel 1F Vlv redelijk geacht om bij de invulling van deze term in beginsel uit te gaan van een termijn van ten minste tien jaren, te rekenen vanaf datum eerste asielaanvraag.
- Het is een beleidsmatige keuze om eventueel voor deze doelgroep die niet kan terugkeren de termijn van 10 jaar enigszins te verkorten, maar het zal nog wel moeten gaan om "een groot aantal jaren". Dit zal wel de prikkel tot zelfstandig vertrek kunnen verminderen of wegnemen.
- In het huidige beleid is vanwege de ernst van de misdaden opgenomen dat een 1F tegenwerping voor de toepassing van het vreemdelingenrecht niet verjaart. Er staat geen wetgeving of verdragsrechtelijke bepaling in de weg om 1F tegenwerpingen wel te laten verjaren bij de toepassing van het vreemdelingenrecht. Dat zou wel een logische botsing betekenen met de verjaringsregels in het strafrecht. Oorlogsmisdaden in het strafrecht verjaren niet. Foltering in niet-oorlogssituaties kennen wel verjaringstermijnen. In de Wet Internationale Misdrijven zijn deze verjaringstermijnen opgeheven.
- Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de toepassing van artikel 1F Vlv niet betekent dat de gezinsleden van de 1F'er niet op zelfstandige gronden in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning (asiel en regulier).

Welke kosten zijn gemoeid met versterking van de organisaties in de vreemdelingenketen voor de uitvoering van een effectief en menswaardig migratiebeleid, met name door een flexibel systeem voor de opvang door COA met o.a. een onderscheid tussen kleine centra voor kansrijke asielverzoekers en middelgrote centra voor niet-kansrijke asielverzoekers?

Welke kosten zijn gemoeid met versnelling van het verloop van de bestaande procedures door de IND?

In euro x 1 mln	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Investeringskosten gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties	40	40				
Meerkosten opvang GVL/ met variabele kleine satellieten	30	30	30	30	30	30
Planningssysteem voor keten, aanpassing systemen en gegevensuitwisseling ketenpartners Aanpassing frictiepercentage COA	27	32	26	21	19	19
Snelle gereedstelling COA	13	11	9	9	9	9
Flexibele schil IND	3	3	3	3	3	3
Doorontwikkeling regietafels	10	10	10	10	10	10
	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

- Voor het opstellen van de bovenstaande tabel zijn de onderstaande aannames gehanteerd:
 - Voor het realiseren van kleinschalige opvang voor kansrijke asielzoekers, worden twee Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL) gerealiseerd die als grote proceslocaties zullen werken, waarbij kleinschalige en middelgrote satelliet locaties om een GVL worden gepositioneerd.
 - Bij kleinschalige opvang (locaties van 300) zijn de kostprijzen per bed op basis van een eerdere analyse op 20% hoger geraamd. De meerkosten kleine satellieten zijn geraamd op basis van 30% tot 50% van de capaciteit tegen een gemiddelde kostprijs van 120%. In de huidige systematiek wordt deze kostprijs vanuit de ODA gefinancierd.
 - De kosten voor het planningssysteem zijn in eerdere berekeningen voor de intensiveringsfiches opgesteld.
 - De kosten voor het bijstellen van het frictiepercentage zijn gebaseerd op een verhoging van de kostprijs per bed van € 750. In de huidige systematiek wordt deze kostprijs vanuit de ODA gefinancierd.
 - De snelle gereedstelling COA heeft betrekking op kosten voor het gereed houden van terreinen/locaties waar snel extra capaciteit kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door het bijplaatsen van units.
 - De flexibele schil IND heeft betrekking op het inzetten van flexibele capaciteit bij de IND. Deze capaciteit kan aangewend worden voor verbeteringen in de organisatie en het proces. Tevens inspringen bij primair proces ten tijde van piekmomenten.
 - Nb. Kosten voor eerstejaarsasielopvang worden toegerekend aan ODA.
- Het voordeel van de maatregelen is niet in de tabel opgenomen, omdat dit mede afhankelijk is van de mate en wijze van een (gedeeltelijk) herontwerp van het asielproces en van de fluctuaties in de instroom. Dit betekent dat de keten operationeel beter in staat is een piek in de instroom op te vangen. Tegelijkertijd beperkt dit de meerkosten bij een eventuele hoge instroom.
- De verwachting dat de voorgestelde maatregelen in onderlinge samenhang zullen leiden tot een efficiënter asielproces, een beperking van doorlooptijd van de procedure en daarmee van het aantal opvangdagen. De verwachting is dan ook dat de maatregelen tot efficiencywinst in het proces zullen leiden.
- Daarnaast is het doel dat met deze maatregelen ook bij een piek in de asielinstroom de voor de asielprocedure gestelde termijnen gehaald kunnen worden, zodat de opvangduur

niet extreem toeneemt. De maatregelen kunnen in die zin worden gezien als een 'verzekering' die leidt tot een beperking van excessieve meerkosten in de opvang in het geval zich een piek in de instroom voordoet.¹

- Zoals ook bij verzekeringen gebeurt, bieden de maatregelen geen garantie dat een extreme piekinstroom niet tot knelpunten zal leiden. Het is immers niet realistisch en kostenefficiënt om op elke mogelijke extreme instroompiek voorbereid te zijn. Wel bieden de maatregelen, doordat tenminste een deel van het probleem wordt opgevangen, de ruimte om aanvullende maatregelen voor te bereiden.
- Daarnaast is er sprake van substantiële niet-financiële baten. Zo is de verwachting dat de maatregelen een grote bijdrage leveren aan de transparantie van de asielketen en de betrokkenheid bij en het draagvlak voor de asielopvang onder gemeenten en andere partners, waardoor processen versneld zullen kunnen worden. Tevens leiden maatregelen als de GVL tot snellere processen, minder verplaatsingen etc. hetgeen ook in het belang van de asielzoeker is.

VenJ heeft het afgelopen half jaar een verkenning uitgevoerd naar oplossingsrichtingen ter flexibilisering van de asielopvang en -keten, waarin ook kansen liggen voor een efficiënter en effectiever asielproces.

Een belangrijke les uit de hoge instroom van eind 2015 is dat investering in en flexibilisering van het ketenproces de meest effectieve manier is om de druk op het asielsysteem en de asielopvang te verminderen. Hoe sneller asielzoekers door de asielketen heen gaan (naar gemeenten of vertrek uit Nederland), hoe minder (extra) azc's en andere opvangplekken er nodig zijn, ook bij fluctuaties in de instroom. Investerings in het ketenproces verminderen bovendien het risico dat asielzoekers al dan niet ongeregistreerd langdurig in de noodopvang dan wel reguliere opvang moeten verblijven en onnodig veel van opvangvoorziening moeten wisselen. Uiteraard blijft het uitgangspunt daarbij gehandhaafd dat asielzoekers afdoende getoetst worden op identiteit, nationale veiligheid en het asielrelaas. Omdat opvangplekken relatief duur zijn (zeker bij sterke schommelingen in de in- en uitstroom, zijn investeringen in de keten al snel (maatschappelijk) rendabel. Niettemin zijn de voorgenomen maatregelen niet op voorhand een garantie dat te allen tijde voldoende opvangplekken gegarandeerd kunnen worden dan wel voldoende flexibiliteit binnen de keten kan worden gerealiseerd. Immers op de hoogte en de samenstelling van de instroom heeft de keten op zich weinig invloed.

Om de flexibiliteit van het asielsysteem te vergroten en de organisaties in de vreemdelingenketen te versterken ten behoeve van een effectief en menswaardig migratiebeleid, is het advies om te kiezen voor een samenhangend en complementair pakket van maatregelen langs de volgende lijnen:

- de asielketen: verdergaande samenwerking in de keten en vereenvoudiging en stroomlijning van het asielproces, zodat de keten wendbaarder wordt en de doorlooptijden worden beperkt;
- flexibele opvangvormen: een doordachte en afgewogen mix van opvangvormen/plekken die zich relatief makkelijk laat op én afschalen;
- en relaties met medeoverheden: meer samenwerking tussen bestuurslagen, t.b.v. efficiëntere gezamenlijke besluitvorming met medeoverheden over opvang en t.b.v. de doorstroom van vergunninghouders naar gemeenten.

In de bijlage is een verkorte weergave van de verkenning opgenomen.

¹ De besparing vloeit terug naar ODA.

Een wezenlijk onderdeel van het pakket is om te gaan werken met tenminste drie (inclusief Ter Apel) zogenoemde gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (GVL), verspreid over het land, waar:

- de ketenpartners (IND, DT&V, COA, Politie en Kmar) bij elkaar zitten ten behoeve van een efficiënt, gestroomlijnd proces;
- vroeg in het proces een eerste onderscheid kan worden gemaakt naar de kansrijkheid van het asielverzoek t.b.v. het vervolproces en de toedeling naar locaties.
- relatief veel opvangcapaciteit op het terrein zelf aanwezig is (ter indicatie: 1.500 plaatsen) t.b.v. de opvang asielzoekers met kansloze aanvragen en die snel door het proces kunnen;
- overige opvanglocaties als satellieten er omheen fungeren, die variabel van omvang kunnen zijn; en waar asielzoekers met een kansrijk(er) verzoek en vergunninghouders die in afwachting zijn van huisvesting worden geplaatst.

De investering in een GVL-locatie kost naar verwachting per locatie 40 mln. (e.e.a. afhankelijk van de precieze locatie). De investering wordt door het COA gedaan en de verdere exploitatie wordt uit het beschikbare jaarlijkse budget bekostigd, wel is de verwachting dat dit op termijn zal leiden tot een effectiever en efficiënter asielproces (zie toelichting onder de eerste tabel hierboven).

In euro x 1 mln	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Investeringskosten GVL 40 per GVL	40	40				
Meerkosten opvang GVL/met variabele satellieten	30	30	30	30	30	30

Voor het uitvoeren van de oplossingsrichtingen in de verkenning is een aantal zaken randvoorwaardelijk:

- Op korte termijn investeren in het planningsproces op ketenniveau en de ketenbrede logistieke ondersteuning; in aanpassing van de bestaande systemen en versterking van het capaciteitsmanagement; en in strategische sturing en gegevensuitwisseling tussen ketenpartners. Hiervoor zijn de volgende kosten geraamd:

In euro x 1 mln	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Versterking asielproces: planningsysteem voor keten, aanpassing systemen en gegevensuitwisseling ketenpartners	27	32	26	21	19	19

- Ook is het van belang om parallel aan de invoering van het GVL-model het asielproces (gedeeltelijk) te herontwerpen en stroomlijnen. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het samenvoegen van het aanmeldgehoor en eerste gehoor en het toekomstbestendig maken door een herontwerp van het identificatie & registratie-proces ('intake').
- Om de totale portefeuille van locaties van het COA betaalbaar te laten zijn dient er sprake te zijn van een goede mix van kleine centra met een minimumomvang van 300 opvangplaatsen en meer grootschalige vormen van opvang. Immers, de kostprijs van kleine locaties is beduidend hoger dan de huidige kostprijs zodat een basisniveau aan voorzieningen kan worden geboden. Bovendien heeft het consequenties voor de logistiek van alle betrokken ketenpartners als de wens is om met veel kleinere locaties te hanteren omdat er dan meer van nodig zijn. Anderzijds is het wel zo dat kleine centra in gemeenten het draagvlak vergroten en, mede om die reden, mogelijk de integratie van vergunninghouders bevorderen.

- De overgang naar GVL met satellieten dient geleidelijk te gebeuren om hoge frictiekosten te voorkomen (komende 2 – 4 jaar, waarbij planvorming van dit jaar start) (2).
- Om als keten flexibel en efficiënt te kunnen reageren op fluctuaties in de omvang en samenstelling van de asielinstream, is het nodig dat de toedeling van asielzoekers met een kansrijk of niet/minder kansrijk verzoek aan locaties niet te star wordt opgevat (bij hoge instroom zullen alle plekken – tijdelijk – nodig zijn). Ook voor de leefbaarheid op de locaties is het belangrijk dat de keten afdoende ruimte heeft keuzes te maken in de samenstelling van de bewonerspopulatie.
- Voorts is het zaak om zowel in de opvang (COA) als bij de afwikkeling van toelatingsverzoeken (IND) een flexibele schil te hanteren voor het kunnen opvangen van een plotselinge piek:

- Aanvullende flexibiliteit in opvangvormen (COA)

In het kader van flexibilisering van het asielsysteem is het ook wenselijk dat de opvangcapaciteit bij het COA sneller kan worden op- en afgeschaald. Daartoe kan worden ingezet op verschillende flexibele schillen in de opvangcapaciteit:

- Aangepast frictiepercentage:
Een schil aan vaste reserveplekken op bestaande locaties in de gebouwen die reeds in gebruik zijn; dit kan worden bereikt door de bezettingsgraad die het COA hanteert (bijna 93%) structureel naar beneden bij te stellen naar 85%.
- Snelle gereedstelling.
Daarnaast is het de bedoeling om een schil van op korte termijn tijdelijke extra plekken te realiseren:
 - Tijdelijke opschaal mogelijkheden op bestaande COA-locaties, b.v. door bijplaatsen van mobiele woonunits als de bezetting daarom vraagt;
 - Tijdelijke opschaal mogelijkheden door proactieve afspraken te maken met gemeenten en derden over het aanhouden van terreinen/locaties om op te schalen als de bezetting daarom vraagt

In euro x 1 mln	2018	2019	2020	2021	2022	struc
Aangepast frictiepercentage	13	11	9	9	9	9
Snelle gereedstelling	3	3	3	3	3	3

Hierbij is uitgegaan van een snelle gereedstelling a 7.000 plekken verspreid over 15 locaties i.c.m. een gereedstellingsvergoeding van € 200.000 per locatie.

Een grote kernvoorraad aan capaciteit met een lange looptijd heeft de laagste kostprijs, maar vanwege inflexibiliteit van dit soort vastgoed is langdurig grote leegstand ten tijde van lage instroom financieel en maatschappelijk onwenselijk. Een 'verzekering' zoals die wordt georganiseerd met de hier bedoelde flexibele schil biedt de mogelijkheid het pas in te zetten als het ook echt noodzakelijk is en daardoor blijven de meerkosten beperkt. Naarmate de voorspelbaarheid toeneemt, kan dit bovendien gebeuren met behoud van rust en kwaliteit, zowel voor ketenpartners, lokaal bestuur maar vooral ook voor de asielzoeker.

- Aanvullende randvoorwaarde: flexibele schil bij de IND

Het productietempo van de IND bepaalt in belangrijke mate een van de belangrijkste factoren in de opvangduur bij het COA. Opschaling in beslis capaciteit bij de IND is echter complex en kost relatief veel tijd, immers personeel moet geworven worden, opgeleid en ingewerkt worden en blijven. De ervaring leert dat het gemiddeld 1 á 1,5 jaar kost voordat

² Snelle realisatie heeft uiteraard gevolgen voor de snellere afbouw overige sluiting. De financiële consequenties hiervan zijn niet opgenomen in onderhavig document.

medewerkers volledig zelfstandig inzetbaar en productief zijn. Vanuit bekostiging is het nu zo dat bij een (scherpe) daling van de instroom, de capaciteit weer afgebouwd moet worden. Vanuit de gedachte van flexibilisering van de keten is het echter noodzakelijk om bij de IND een flexibele schil te realiseren. Modelmatige berekeningen laten zien dat de IND met een dergelijke schil van tenminste de verwerking van 5000 extra asielaanvragen (afhankelijk van de omvang en samenstelling van de instroom) een piekinstroom aanzienlijk sneller kan verwerken dan tijdens de hoge instroom het geval is geweest. De kosten van een flexibele schil, ca. 10 mln op jaarbasis, zijn aanzienlijk lager dan de besparing in de opvangkosten die daarmee wordt gerealiseerd. Wanneer deze flexibele schil niet ingezet hoeft te worden voor het behandelen van eerste asielaanvragen bij de IND, zal deze worden ingezet om wachttijden elders bij de IND of in de keten te beperken en om de voortdurende professionalisering, kwaliteitsverbetering en vitalisering van de organisaties te borgen³. Na drie jaar wordt deze maatregelen geëvalueerd en bezien op voortzetting.

<i>In euro x 1 mln</i>	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Flexibele schil IND capaciteit	10	10	10	10	10	10

Versterking bestuurlijke samenwerking

Om de voornemens ten behoeve van een flexibeler asielsysteem, met name rond flexibele vormen van opvang, te laten slagen, is nauwe samenwerking met de bestuurlijke partners nodig. Dat kan worden gestimuleerd door de regionale en landelijke regietafels die de afgelopen jaren zijn opgericht, in stand te houden en door te ontwikkelen. Aan deze tafels kunnen rijk, gemeenten en andere partners in regionaal verband overleggen over de in- en uitstroomontwikkelingen, de opvangopgave, de huisvesting en de integratie van vergunninghouders in de gemeente. Een impuls aan deze tafels is van belang. De inrichting van een centrale ondersteuningsstructuur zou daaraan invulling kunnen geven.

<i>In euro x 1 mln</i>	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Doorontwikkeling regietafels	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

³ Overigens merken we wel op dat de additionele inzet van capaciteit voor bepaalde instroomcategorieën, bijvoorbeeld asielzoekers uit veilige landen van herkomst, gegeven de huidige procedurele kaders niet altijd automatisch tot een versnelling zal leiden. Een (verdere) versnelling van de korte procedure voor asielzoekers uit veilige landen is alleen mogelijk met forse aanpassingen (juridisch, capaciteir, facilitair en logistiek) en brengt aanzienlijke kosten met zich mee. Wel helpt extra capaciteit om pieken binnen een fluctuerende asielinstream (zowel qua omvang als samenstelling) op te vangen.

Welke kosten zijn gemoeid met versterking team internationale misdrijven IND?

Met EUR 2 miljoen per jaar kunnen bij de IND de unit 1F en de unit Speciale Zaken (die o.a. samenwerkt met Team internationale misdrijven van politie) versterkt worden. Daardoor kunnen meer signalen onderzocht worden, de doorlooptijden van 1F-zaken bekort worden en onderzoeksinstrumenten (o.a. toegang tot relevante databases) uitgebreid worden. Met EUR 3 miljoen per jaar kan de screening van nareizigers en het toetsen van hoog risico paspoorten verbeterd en structureel voortgezet worden en kan een landelijk regieoverleg voor signalen van radicalisering en de opvolging ervan ingericht worden. De resultaten van deze intensivering zullen echter mede afhankelijk blijven van de vraag of landen vreemdelingen terugnemen, of intrekking van een vergunning juridisch haalbaar is en of deze beslissing stand houdt bij de rechter.

In euro x 1 mln		2018	2019	2020	2021	2022	struc
Versterking unit 1F en USZ	2	2	2	2	2	2	2
Analysecapaciteit vreemdelingenketen		2,5	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0

Welke kosten zijn gemoeid met extra capaciteit van DT&V voor realisering van een hoger aandeel aantoonbaar vertrek en capaciteitsopbouw bij zusterdiensten in derde landen?

- Vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven, zijn op basis van de wet zelf verantwoordelijk voor hun vertrek. Zelfstandig (vrijwillig) vertrek heeft daarbij altijd de voorkeur. Niet alleen omdat dit de meest efficiënte en effectieve manier is om vreemdelingen te laten vertrekken, maar ook vanuit het oogpunt van de vreemdeling zelf. De DT&V kan vreemdelingen die Nederland zelfstandig willen verlaten helpen door casemanagement toe te passen en terugkeerondersteuning te geven. Terugkeerondersteuning (financieel of materieel) geeft de vreemdeling perspectief bij terugkeer.
- Om zelfstandig terugkeer zoveel mogelijk te bevorderen is het dan ook van belang dat de middelen die op dit moment voor zelfstandige terugkeerondersteuning beschikbaar zijn (o.a. 5,5 mln. euro als onderdeel van de ODA-gelden van het ministerie van Buitenlandse Zaken) hiervoor ook beschikbaar blijven.
- Wanneer vreemdelingen Nederland niet zelfstandig willen verlaten en geen gebruik willen maken van de geboden ondersteuning (bij vrijwillig vertrek), kan een traject van gedwongen vertrek worden gestart. Daarbij is dan wel vereist dat, naast de vreemdeling, ook het land van herkomst aan gedwongen vertrek meewerkt, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten. Om tot een hoger aandeel aantoonbaar vertrek te komen, dient te worden geïnvesteerd in zowel (gecontroleerd) zelfstandig vertrek als in gedwongen vertrek. Om dit te kunnen realiseren heeft de DT&V over de gehele linie extra capaciteit (medewerkers) nodig.
- Als vreemdelingen die tot de caseload van de DT&V behoren, gezamenlijk worden opgevangen worden op bijvoorbeeld middelgrote centra, dan leidt dit tot intensiever casemanagement. Door middel van intensiever casemanagement kan de DT&V terugkeerbereidheid stimuleren van doelgroepen waarvan die bereidheid nu laag is (doel: meer gecontroleerd zelfstandig vertrek). Intensiever casemanagement betekent o.a. dat er meer tijd per vreemdeling zal worden besteed aan gespreksvoering om een betere vertrouwensband met de vreemdeling te kunnen opbouwen en op die manier te proberen de door de vreemdeling ervaren belemmeringen voor vertrek weg te nemen. Omdat de omgeving van de vreemdeling vaak een grote rol speelt bij de bereidheid van de vreemdeling om terug te keren en de met illegaal verblijf samenhangende problematiek zich veelal in de eerste plaats in de gemeenten manifesteert, is hiervoor eveneens intensivering van de lokale samenwerking tussen DT&V en gemeenten/lokale partners essentieel (zie hieronder de bijgevoegde tabel). Dit o.a. ter flankering van de problematiek

van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen in gemeenten. Dit vraagt dat gemeenten medeverantwoordelijk worden voor de lokale inzet, prioritering en randvoorwaarden (opvang en onderdak) van het toezichts- en terugkeerbeleid. Zo wordt dit een co-creatie waar beide overheden zich voor inzetten. Bestaande overlegstructuren zouden kunnen worden uitgebreid en ingezet om gezamenlijk lokale prioriteiten te bepalen en de uitvoering te monitoren. De verbeterde samenwerking bij illegaal verblijf kan een positieve uitwerking hebben op samenwerking bij andere onderdelen asiel en migratie agenda, bv opvang, uitplaatsing statushouders, integratie etc.

- Extra inzet op terugkeer vertaalt zich niet één op één door in een beter vertrekresultaat. Dit komt door o.a. de kritische afhankelijkheid van o.a. de medewerking van de vreemdeling en van de diverse belangrijke landen van herkomst. Verwacht wordt dat intensiever casemanagement in combinatie met de reële optie van gedwongen vertrek, ertoe leidt dat meer vreemdelingen tot (gecontroleerd) zelfstandig vertrek kunnen worden bewogen.
- Vreemdelingen kunnen ter fine van uitzetting in vreemdelingenbewaring worden geplaatst. Als gevolg van nieuwe nationale en met name Europese regelgeving en de uitleg daarvan door nationale en Europese rechters, is dit de afgelopen jaren steeds lastiger geworden te plaatsen. Dat leidt er in de praktijk toe dat vreemdelingen met enige regelmaat vlak voor hun geplande vertrek op eigen gelegenheid vertrekken en mogelijk ook in de illegaliteit verdwijnen. Om te kunnen investeren in gedwongen vertrek dienen de (juridische) mogelijkheden om vreemdelingen in bewaring te kunnen stellen dan ook te worden verruimd (aanpassing nationale/internationale regelgeving). De ervaring leert tevens dat wanneer gedwongen vertrek een reële optie is, vreemdelingen sneller geneigd zijn om zelfstandig te vertrekken.
- In dit kader is het ook van belang dat de DT&V ook vreemdelingen in bewaring kan blijven stellen. De afgelopen 2 jaar is hiervoor een pilot ingericht waarbij medewerkers van de DT&V hierin de taak van de politie hebben overgenomen. De pilot is succesvol. De wens is om deze werkwijze structureel in de organisatie in te bedden.
- Veel vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten zijn ongedocumenteerd. Om gedwongen terugkeer te kunnen realiseren wordt door de DT&V bilateraal blijvend geïnvesteerd in samenwerking met de landen van herkomst om de benodigde reisdocumenten te kunnen verkrijgen (zie volgende bullit). Het verbeteren van terugkeer naar herkomstlanden moet tevens onderdeel zijn van een geïntegreerde kabinetsbrede benadering van deze landen. Specifieke mogelijkheden om terugkeer te bevorderen kan door middel van zowel positieve als negatieve maatregelen. Zo kan migratie onderdeel worden gemaakt van de brede betrekkingen met derde landen door te investeren in de brede relatie met de inzet van positieve 'incentives' (OS, handel, capaciteitsopbouw). Zo nodig kan ook worden ingezet op negatieve prikkels, zoals bijvoorbeeld visummaatregelen. Positief geniet de voorkeur maar negatieve koppeling wordt niet geschuwd wanneer proportioneel en effectief. Nederland heeft een voortrekkersrol in Europa in het maken van afspraken met herkomst- en transitlanden.
- Op Europees niveau kan in het algemeen meer bereikt worden dan bilateraal, maar de ervaring leert dat in voorkomende gevallen bilaterale actie sterker kan zijn dan Europese maatregelen. Voor deze geïntegreerde benadering is nationaal geen extra budget opgenomen, maar het veronderstelt wel politieke steun voor het leggen van koppelingen op grond van een regelmatige afweging tussen terugkeerdoelen en andere belangen.
- Gedwongen vertrek kan verder worden gestimuleerd door de DT&V meer ruimte te bieden voor afspraken met landen van herkomst door bescheiden capaciteitsopbouwprojecten om de samenwerking te versterken. Hiervoor is additionele budgettaire ruimte nodig van ongeveer 2 miljoen euro. Dit is ten behoeve van het programma en de in te zetten capaciteit. Dit geld is bedoeld voor kleinschalige capaciteitsopbouwprojecten, ter ondersteuning van de terugkeerafspraken en versteviging van samenwerking met landen van herkomst. Deze projecten zijn met name gericht op samenwerking met migratieautoriteiten in landen van herkomst en kunnen bijvoorbeeld bedoeld zijn voor training, apparatuur voor grensbewaking, awareness campagnes, etc.

- o Actuele voorbeelden zijn versnellen van identificatie van illegale vreemdelingen in samenwerking met Noord-Afrikaanse landen, 'tracing' van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (in het bijzonder Afghanistan), opleidingscapaciteit en expertise in diverse West-Afrikaanse landen (oa Sierra Leone, Guinee en Nigeria).
- o Een klein deel van het geld is bestemd voor personeelscapaciteit (2 fte).

Bedrag (in mln. '+' is saldoverschlechterend)

In euro x 1 mln	2018	2019	2020	2021	2022	struc
Extra capaciteit DT&V	6	6	6	6	6	6
Capaciteit en expertise gemeenten	1	2	3	3	3	3
Capaciteitsopbouwprojecten	2	2	2	2	2	2
IBS door DT&V	2	2	2	2	2	2

Wat kost aanscherping van de wettelijke taaleis van A2 naar B1?

Maatregel

Wijziging Wet Inburgering noodzakelijk (op z'n vroegst per 1 juli 2019, met voorbehoud van nadere uitwerking, uitvoeringstoetsen en zorgvuldige voorbereiding uitvoering) waarmee de vereisten van het inburgerings-examen worden verscherpt door het wettelijk taalniveau aan te passen van niveau A2 tot niveau B1.

Financiële gevolgen

Bedragen x € 1 mln.

Inburgeren naar taalniveau B1	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Leningen	0	5	20	30	40	50
Ontwikkel en beheerkosten examens	1	4	0,2	0,2	0,2	0,2
Opleidingskosten docenten	0,5	2	2	2	2	2
Uitvoeringskosten DUO	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Apparaatskosten SZW	0,1	0,3	0	0	0	0
Hogere uitkeringen vanwege latere doorstroming naar arbeidsmarkt	0	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal*	2	12	22	32	42	52

* afgerond

Toelichting (aannames)

Leningen

- Verondersteld wordt dat voor het verhogen van taalniveau in de regelgeving het maximale leenbedrag per inburgeraar met circa € 5.000,- verhoogd moet worden (destijds is voor het alfabetiseren van inburgeraars de lening verhoogd van € 5.000,- naar € 10.000,-. Aanname is dat verhoging van A2 naar B1 eenzelfde bedrag vergt).

- SZW heeft een raming gemaakt van het aantal verwachte inburgeringsplichtigen o.b.v. van de verwachtingen van V&J (over o.a. de asielinstream) in 2018: 21.000 per jaar; 2019 15.000 per jaar, 2020 en verder 11.000 per jaar). Voor de gezinsmigranten is uitgegaan van een constant niveau van instroom van circa 6.000 per jaar.⁴

- Voor asielmigranten geldt dat het merendeel gebruik maakt van een lening. Aangenomen is dat een verhoging van het vereiste taalniveau zal leiden tot verhoging van leenbedrag met gemiddeld € 4.000,-

- Gezinsmigranten maken minder gebruik van een lening: er is van uitgegaan dat maatregel zal leiden tot verhoging van leenbedrag met gemiddeld € 2.000,-. Een van de belangrijkste bepalende variabelen bij deze raming is de instroom van asielmigranten. Deze instroom is zeer moeilijk te voorspellen. Dat maakt deze raming onzeker.

Overige posten (betreft eerste indicatie van mogelijke meerkosten):

- Ontwikkeling examens: . Op dit moment kan er ook op B1 en B2 niveau examen worden gedaan (Staatsexamen). Echter dit gebeurt in veel kleinere mate. Het optrekken van de examennorm zal met name in 2018 en 2019 tot werkzaamheden leiden om deze examens grootschaliger te organiseren, het ontwikkelen van meer examenvragen etc . Verondersteld wordt dat het vervolgens onderhouden van deze examens tot iets hogere kosten dan het huidige onderhoud zal leiden.

- Hogere exameneisen vragen andere competenties van docenten. Dit zal tot extra

⁴ Hier gaat het om gezinsvormers en gezinsherenigers, niet zijnde asielmigranten. De gezinsherenigers asielmigranten (nareizenden) worden onder de post asielmigranten meegenomen. In voortgangscijfers inburgering laatste jaren : 2013: 3.521 2014: 6.359 2015: 6.029. 2016: 6.856 . In totaal van de berekeningen hebben de gezinsmigranten een beperkt gewicht (lager % leent en ze lenen gemiddeld lager bedrag).

(bij)scholingskosten en hogere salariskosten leiden.

- Uitvoeringskosten DUO nemen toe i.v.m. meer verzoeken tot ontheffing (niveau B1 is voor veel inburgeraars moeilijker te halen) en mogelijk ook meer boetes.

- Met het ophogen van het vereiste taalniveau wordt de groep aan de onderkant die het niveau niet haalt groter. Deze groep (ontheffing) is bij de huidige eis op A2 niveau al rond de 30% en loopt waarschijnlijk nog op komende jaren. Het is belangrijk dat er (zeker bij verhoging eis naar B1 niveau) goed wordt nagedacht over deze groep die cognitief niet in staat is om B1 niveau te halen. Hiervoor zou een traject/stroom ontwikkeld kunnen worden waarin deelname verplicht is maar het examenniveau wordt losgelaten. Hiervoor is een goede intake van groot belang zodat vooraf ingeschat wordt wie welk traject gaat volgen.

- Apparaatskosten SZW: m.n. wet- en regelgeving, aanbesteding nieuwe inburgeringsexamens, opdrachtgeverschap DUO). Daarnaast zullen er eenmalige "inregelkosten" (in 2018 en 2019) worden gemaakt.

- Langere/intensievere inburgeringsopleiding betekent dat inburgeraars minder snel naar arbeidsmarkt doorstromen en langer in uitkering blijven (NB: niet in raming opgenomen).

Welke kosten zijn gemoeid met uitbreiding van de (aangescherpte) inburgering naar vluchtelingen, asielzoekers en huwelijksmigranten voor zover die nu niet inburgeringsplichtig zijn?

Maatregelen

1. Uitbreiden (aangescherpte) inburgeringsplicht tot die groepen migranten met een verblijfstatus die nu worden uitgezonderd, maar waarvan het realistisch is te overwegen ze wel onder de werking van deze plicht te brengen;
2. Uitbreiden taalles vanaf 1^e dag voor asielzoekers;
3. Uitbreiden doelgroep voorinburgering

Ad 1. Groepen die nu niet inburgeringsplichtig zijn⁵:

- Vluchtelingen/Asielzoekers zonder status (in afwachting van besluit over vergunning). NB: kansrijke groepen zoals momenteel uit Syrië en Eritrea kunnen via COA wel deelnemen aan een vrijwillig traject.
- EU migranten/EEG/Zwitserland/Turkije (associatieverdrag)
- 65+ (statushouders en gezinsmigranten: dit is een kleine groep).

Uitbreiding van de inburgeringsplicht komt op verschillende terreinen in het geding:

- Juridisch: Voor EU migranten (evenals EER, Turkije Zwitserland) is er geen verplichte inburgering mogelijk. Voor de Turken is er een uitspraak van het Europees Hof uit 2010 op basis waarvan Turken in het kader van het associatieverdrag met de EU moeten worden gelijkgesteld aan EU onderdanen. De Centrale Raad van Beroep (in Nederland) heeft in 2011 aangegeven dat Turken daarmee niet inburgeringsplichtig zijn;
- Geringe groep gezinsmigranten is niet inburgeringsplichtig omdat ze verblijven bij een hoofdpersoon die zelf niet inburgeringsplichtig is op grond van de Wet Inburgering. De verwachting is dat juridische belemmeringen in de weg staan aan het scharen van deze gezinsleden onder de wet. Denk hierbij aan gezinsleden van bijvoorbeeld kennismigranten en onderzoekers;
- Niet opportuun: dit geldt voor mensen die de AOW leeftijd hebben bereikt;
- Niet doelmatig: de groep in de opvang die nog geen status heeft en wellicht ook nooit een verblijfsstatus zal krijgen. Voor deze laatste groep kunnen ook de twee volgende maatregelen gaan gelden. Ook deze maatregelen zijn echter niet doelmatig, omdat ook hierbij wordt geïnvesteerd in een groep die wellicht nooit een verblijfsstatus zal krijgen.

Ad 2. Taal vanaf dag 1 alle asielzoekers

- Taalles vanaf dag 1 voor kansrijke asielzoekers (verzoek TK) is al in gang gezet. Het gaat in deze vraag om taallessen aan alle asielzoekers aangeboden vanaf dag 1 na aankomst in Nederland. Concreet betekent dit dat alle asielzoekers (18-65 jaar) worden geacht het onderdeel taallessen uit het programma voorinburgering te volgen vanaf dag 1 na aankomst in Nederland en hier dus mee starten in de proces opvang locatie (POL). De kosten voor taallessen voor asielzoekers vanaf dag 1 na aankomst in Nederland worden geraamd op circa € 5 miljoen structureel. De raming is afhankelijk van de volumeontwikkelingen asielinstroom en is daarom niet hard.
- Indien het volgen van taallessen een verplichtend karakter krijgt en doorwerkt na de opvangfase, is tevens verankering in wetgeving noodzakelijk (onder andere Wet inburgering en onderliggende regelgeving, verwachte inwerkingtreding per 1 juli 2019). Sancties om invulling te geven aan het verplichtende karakter hiervan kunnen evenwel niet gevonden worden op het terrein van V&J (opvang en asiel) aangezien de EU- en internationale regels hiervoor geen ruimte bieden.
- NB: Bij het geven van taallessen aan alle asielzoekers (i.p.v. alleen kansrijke groepen) vanaf dag 1, wordt er ook taallessen gegeven aan asielzoekers uit veilige landen en Dublinclaimanten die vrijwel zeker niet in aanmerking komen voor een vergunning (uitgaven ondoelmatig). Te overwegen valt hen uit te sluiten van taallessen.

Ad 3. Uitbreiding Voorinburgering

- Het gaat hier om uitbreiding van de doelgroep voorinburgering bij COA
- Er komen 2 groepen bij: de vergunninghouders die er nu niet voor kiezen deel te nemen aan het traject voorinburgering en asielzoekers die nog geen verblijfstatus hebben.

⁵ Deze groepen zijn zonder gedegen onderzoek niet goed te becijferen en e.e.a. hangt deels af van de definitie en de feitelijke instroom. Om deze redenen zijn er in deze beantwoording geen aantallen opgenomen.

- Indien voorinburgering verplicht wordt, is verankering in regelgeving noodzakelijk (onder andere Wet inburgering en onderliggende regelgeving, verwachte inwerkingtreding per 1 juli 2019).
- Per traject krijgt COA momenteel een vergoeding van € 2.006,-. Per jaar worden de totale kosten (afhankelijk van de instroom) geraamd op 16 miljoen euro.

Financiële gevolgen

x 1 miljoen euro

Maatregel 2 Uitbreiding doelgroep inburgering⁶	2018	2019	2020	2021	2022	structureel
Taal vanaf dag 1 voor alle asielzoekers	5	5	5	5	5	5
Uitbreiden voorinburgering	16	16	16	16	16	16

Toelichting

Leningen:

- Uitgegaan wordt van het verwachte gemiddelde leenbedrag zoals dat ook bij vraag 1 is gehanteerd.
- Van groepen die nu niet inburgeringsplichtig zijn is het nu niet goed te bezien of zijn onder werking van de inburgeringsplicht kunnen worden gebracht. Op basis van ervaringsgegevens is de verwachting dat hier grote juridische belemmeringen liggen (zie onder 'juridisch' onder 'maatregelen').
- Om toch een indruk te geven wat een eventuele uitbreiding voor financiële gevolgen heeft, is gekozen voor een uitbreiding van de verschillende groepen met 5% (de uitkomst daarvan ligt dan tussen de groep die een verblijfstatus heeft verkregen en de groep die nu inburgeringsplichtig is).

⁶ Raming is gebaseerd bestaande begrotingsraming. Daarin is uitgegaan van 60% deelname aan voorinburgering, want die is nu vrijwillig. Bij eventuele verplichting is dat 100% geworden. Voorts is doelgroep uitgebreid tot degenen in Azc's die nog geen status hebben.

Bijlage bij de vraag over flexibele opvang (vraag 4)

Oplossingsrichtingen ter flexibilisering van de asielketen en -opvang, ambtelijke denkrichtingen

1. Aanleiding

1.1 Doel en aanpak

Het Ministerie van VenJ heeft afgelopen maanden verkend hoe het asielsysteem in Nederland zich sneller en beter kan aanpassen aan plotselinge veranderingen in de instroom, zodat er minder knelpunten ontstaan en de opvangcapaciteit beter meebeweegt met de veranderende behoefte. Deze notitie biedt een beknopte weergave van de concept-rapportage die naar aanleiding van die verkenning is opgesteld.

De verkenning geeft een antwoord op een vraag die door de Ministeriële Commissie Migratie (MCM)¹ is gesteld, naar aanleiding van de grote fluctuaties in de instroom in de afgelopen jaren en de knelpunten die dientengevolge ontstonden in de asielopvang. Deze vraag luidde als volgt: "Werk flexibele vormen van opvang uit; een 'systeem' dat zowel kosten efficiënter als maatschappelijk efficiënter is". Al snel bleek dat de knelpunten in de asielopvang voor een groot deel voortkomen uit dieper liggende factoren in enerzijds de asielketen en anderzijds de samenwerking tussen rijk en medeoverheden. Met andere woorden, flexibele opvang kan niet zonder een flexibele keten en verbeterde samenwerking. Om die reden zien de voorstellen ook op de bredere, onderliggende knelpunten.

De verkenning is onder meer tot stand gekomen door belanghebbende partijen binnen en buiten de (rijks)overheid te betrekken. In dit kader zijn onder meer op 15 december en 17 mei jl. expertbijeenkomsten georganiseerd. De professionele ervaring en inzichten die daar zijn gedeeld hebben voeding gegeven aan de probleemanalyse en het pakket aan voorstellen zoals hieronder beschreven. Het gaat om voorstellen voor de middellange en korte termijn die, in samenhang uitgevoerd, een perspectief moeten bieden op een flexibeler asielsysteem dat zich beter kan aanpassen aan fluctuaties in de instroom.

1.2 Context

Historisch gezien is de asielopvang in Nederland steeds aangepast aan de grote veranderingen in de instroom. Hierbij springen twee ontwikkelingen in het oog. Ten eerste is de opvang steeds meer gecentraliseerd. Eind jaren '80 – begin jaren '90 was er sprake van sterk gedecentraliseerde opvang. Tegenwoordig spreken we echter van één integraal landelijk systeem. Nadat centralisatie had plaatsgevonden, begon de tweede ontwikkeling: differentiatie. Dit hield in dat opvangmodaliteiten meer werden toegespitst op verschillende doelgroepen en fasen in het asielproces. Verdergaande specialisatie dus, maar ook verhoogde complexiteit.

Vanaf begin 2015 nam de instroom van asielzoekers in Nederland sterk toe. Op de piek van de instroom eind 2015 deden wekelijks duizenden asielzoekers een aanvraag. Terwijl de instroom explosief groeide, deden zich knelpunten voor die vooral tot uiting kwamen in de opvang. Terugkijkend kan worden gesteld dat de betrokken partijen er uiteindelijk in zijn geslaagd om zowel de humanitaire grenzen te bewaken als de goede werking van de processen te borgen: er heeft niemand op straat hoeven slapen. Dit alles had echter een hoge prijs en was niet per sé de verdienste van het staande keten- en opvangproces - eerder van slimme ad hoc aanpassingen in het

¹ De MCM heeft de opdracht op 4 oktober 2016 gegeven. Gelet op de demissionaire status van het kabinet is deze rapportage nog niet behandeld in de MCM. Het heeft wel de instemming van de Hoogambtelijke Taskforce Migratie en het Topberaad van de Vreemdelingenketen en de ambtelijke denkrichtingen zijn gepresenteerd aan de Landelijke Regietafel verhoogde asielinstroom waarin de medeoverheden vertegenwoordigd zijn, alsmede aan een aantal regionale regietafels.

stelsel en de buitengewone inzet van mens en middelen. Hoe dan ook een bijzondere prestatie, ook in Europees perspectief.

2. Analyse

2.1 De ervaringen in 2015-2016 in vogelvucht

- Het registratie- en beslisproces ondervond aanzienlijke vertraging tijdens de hoge instroom.
- Ook de uitstroom naar gemeenten overschreed de afgesproken norm; op de piek verbleven ca. 16.500 vergunninghouders in de COA opvang die al in gemeenten gehuisvest hadden moeten zijn.
- Deze mate van belasting van de ketenprocessen was een belangrijke oorzaak van de knelpunten in de opvang. Daarbij bleek het snel organiseren van aanvullende opvang in zichzelf een grote uitdaging voor COA, gemeenten en andere betrokkenen. Alleen met hoge kosten en zware logistieke maatregelen kon voldoende opvang worden gerealiseerd.
- Ad hoc maatregelen, zoals het gebruikmaken van (crisis)noodopvang, waren noodzakelijk om te voorkomen dat mensen op straat kwamen te staan. Uiteindelijk zijn alle betrokken partijen er in geslaagd iedereen onderdak te brengen.
- Het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in gemeenten kwam onder druk te staan doordat er op zeer korte termijn aanzienlijk meer opvanglocaties moesten worden gerealiseerd; dit bij groeiende maatschappelijke onrust over de asielinstroom.
- Terwijl de uitbreiding van de opvangcapaciteit gaandeweg 2016 goed op gang kwam, daalde de instroom van asielzoekers vanaf het tweede kwartaal in 2016 juist weer scherp en veranderde van samenstelling. Hierdoor moesten meer dan 100 plannen voor AZC's worden geannuleerd en ontstond leegstand in bestaande opvang..

2.2 Relevante (systeem)factoren en knelpunten

- Fluctuatie instroom: De hoogte en samenstelling van de instroom is, zeker op de lange en middellange termijn, onvoorspelbaar, alsook hoe snel de door de EU nagestreefde regulering van de afwikkeling van de asielinstroom kan worden verwezenlijkt.
- Complexiteit asielketen en -proces: De asielketen is complex doordat er sprake is van veel verschillende volgtijdelijke processtappen en partijen die met elkaar moeten samenwerken; het asielproces kent bovendien steeds meer differentiatie. Bij fluctuaties in de instroom kost het omschakelen van partijen en processen tijd en lopen de doorlooptijden op.
- Knelpunten uitstroom: Knelpunten in de uitstroom van vergunninghouders naar huisvesting in gemeenten dan wel het vertrek van uitgeprocedeerden zorgt voor een grotere druk op de opvang.
- Inzetbaarheid vastgoed: De vastgoedmarkt werkt veelal met huurcontracten of exploitatietermijnen van tenminste enkele jaren. Dit verhoudt zich moeizaam tot de wens om bij hoge instroom snel meer opvang te realiseren maar deze ook weer snel af te stoten als de instroom daalt. Daarbij komt dat de prijs van vastgoed stijgt als de behoefte toeneemt of bij een kortere exploitatieduur. Hierdoor loopt het aanbod aan opvang vaak niet helemaal in de pas met de behoefte.
- Differentiatie in opvangmodaliteiten: De koppeling van opvangplekken aan fasen in het asielproces én asielprocessoren zorgt voor meer complexiteit. Risico's hierbij zijn minder brede inzetbaarheid van opvangplekken en verhoogde kwetsbaarheid indien zich knelpunten voordoen.
- De bestuurlijke taakverdeling in het asielsysteem is complex. Het Rijk is verantwoordelijk, maar is sterk afhankelijk van de (in essentie vrijwillige) inzet van gemeenten om enerzijds voldoende opvang te bewerkstelligen en anderzijds tijdig vergunninghouders uit te plaatsen. Het kost vaak tijd om voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak te verzamelen voor de opening van een opvanglocatie. Daarbij zijn opvang (rijk) en huisvesting

(gemeenten) gescheiden verantwoordelijkheden terwijl ze fungeren als communicerende vaten; een achterstand op huisvesting leidt tot grotere druk op de opvang.

- De financieringssystematiek van het asielsysteem en de verschillende ketenpartners op rijksniveau is vrij rigide en bemoeilijkt aanpassingen in de asielketen en de opvang.

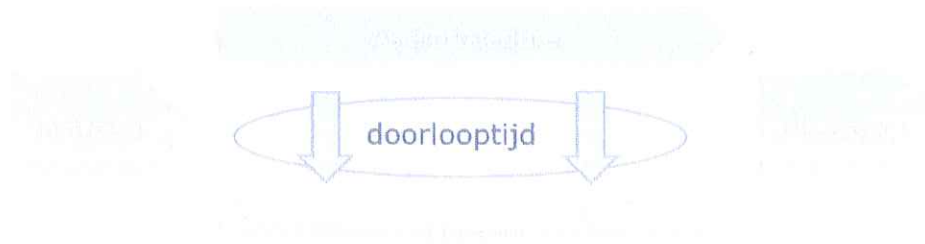


Fig. 1. De druk op het systeem wordt bepaald door de instroom, de doorlooptijd in de procedure, de uitstroom en de mate waarin de opvang in staat is de behoefte te accommoderen.

2.3 Geleerde lessen tijdens 2015/2016

- Het is noodzakelijk dat de gehele keten anticipeert op verschillende instroomscenarië's en de instroom proactief monitort.
- Er zijn op voorhand afspraken nodig met gemeenten en derden over flexibele opvang en opvangcapaciteit. Daarvoor is meer verantwoordelijkheidsdeling, en een betere besluitvormingsinfrastructuur nodig.
- Proactieve afspraken over inzetbare opvangcapaciteit geven meer bestuurlijke rust en versterken de maatschappelijke efficiëntie. Bovendien kan hiermee de inflexibiliteit in het aanbod van asiellooties en het scenario van plotselinge afschaling geadresseerd worden.
- Een meer robuuste doorlooptijd in de asielketen ten tijde van verhoogde instroom op basis van een vereenvoudigd proces is belangrijk.
- Eenduidige periodieke communicatie aan alle relevante partners over de kwantitatieve en kwalitatieve opvangopgave is noodzakelijk, waarbij transparantie over onzekerheden helpt.

3. Voorstellen

3.1 Van analyse naar voorstellen

Uit de analyse blijkt aan de ene kant dat er een behoefte is aan flexibeler vormen van opvang: opvangcapaciteit die snel kan worden ingeroepen en ook weer snel kan worden afgebouwd, al naar gelang de behoefte. Aan de andere kant liggen de meer fundamentele aandachtspunten in de flexibiliteit en snelheid van de asielketen en het asielproces, en in de samenwerking tussen rijk en medeoverheden ten aanzien van het realiseren van asielopvang en huisvesting van vergunninghouders. Immers, als voldoende flexibiliteit in de asielketen en het asielproces leidt tot een beperkte doorlooptijd, is er minder behoefte aan opvang. En als vergunninghouders zonder knelpunten naar de gemeenten kunnen 'uitstromen' dan wel een afwijzing krijgen en terugkeren, is de noodzaak om snel extra opvangplekken te creëren ook veel beperkter. Daarnaast is voldoende aansluiting zoeken bij het lokale bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak essentieel voor het tijdig kunnen realiseren van voldoende opvangcapaciteit.

Uit de analyse blijkt dus dat een flexibeler systeem, dat zowel kostenefficiënter als maatschappelijk efficiënter is, het best bereikt wordt door een samenhangend pakket van maatregelen met betrekking tot:

- **De asielketen:** verdergaande samenwerking in de keten en vereenvoudiging en stroomlijning van het asielproces, zodat de keten wendbaarder wordt en de doorlooptijden in het asielproces worden beperkt;
- **Opvangvormen:** een doordachte en afgewogen mix van opvangvormen/plekken die zich relatief makkelijk laten op- én afschalen, die als een flexibele schil rond de COA vastgoedportefeuille fungeert; en
- **Relaties met medeoverheden:** meer samenwerking tussen en verantwoordelijkheidsdeling met bestuurslagen, ten behoeve van efficiëntere gezamenlijke besluitvorming over asielopvang en doorstroom van vergunninghouders naar gemeenten, en teneinde beter aan te sluiten bij het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak in de lokale gemeenschap.

Binnen de kaders van deze driedeling is enerzijds een pakket maatregelen geïdentificeerd voor de (middel)lange termijn, dat nader moet worden uitgewerkt, en anderzijds een pakket maatregelen dat al op kortere termijn in gang kan worden gezet.

3.1 Maatregelen voor de (middel)lange termijn

(1) Een gedeeltelijk herontwerp van het asielproces

Bij een gedeeltelijk herontwerp van het asielproces wordt gedacht aan een aantal structurele aanpassingen. Door deze aanpassingen kan sneller worden gereageerd op veranderingen in de instroom, zodat het proces minder snel vastloopt bij sterke fluctuaties. Ook kan de samenwerking tussen ketenpartners en met medeoverheden hiermee worden verbeterd. Doorlooptijden kunnen beter beheersbaar blijven, en zowel de druk op de opvang als het aantal verplaatsingen van asielzoekers kan worden beperkt. Een gedeeltelijk herontwerp vraagt vanzelfsprekend om nadere studie op beleids- en uitvoeringsniveau.

Er wordt gedacht aan de volgende stappen:

- verdere stroomlijning van processen in de aanmeldfase, om deze robuuster te maken;
- realisatie van gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (GVL's) (waarbij ketenpartners op dezelfde locatie worden gehuisvest en de opvang op hetzelfde terrein/nabij wordt gerealiseerd), met het oog op nauwere samenwerking, versnelling en afstemming van processtappen;
- het loskoppelen van de procesfase en opvangmodaliteit, om opvangplekken flexibeler in te kunnen zetten waar de druk het hoogst is, en vermindering van het aantal opvangmodaliteiten om het asielproces minder gefragmenteerd te maken;
- (vroeg in het proces) differentiatie naar kansrijkheid van een asielverzoek t.b.v. de vervolprocessen en toewijzing aan locaties in het land, met het oog op versnelde terugkeer of de doorgaande lijn naar huisvesting in gemeenten na vergunningverlening.

Een flexibele asielketen is bovendien gebaat bij meer flexibiliteit in de financieringssystematiek op rijksniveau. Binnen de huidige systematiek zijn de middelen veelal ondergebracht op verschillende begrotingen en geoormerkt voor verschillende doelen. De mogelijkheden om al naar gelang de ontwikkelingen in de instroom met middelen te schuiven en ze daar in te zetten waar ze tot het meeste resultaat leiden, zijn beperkt.

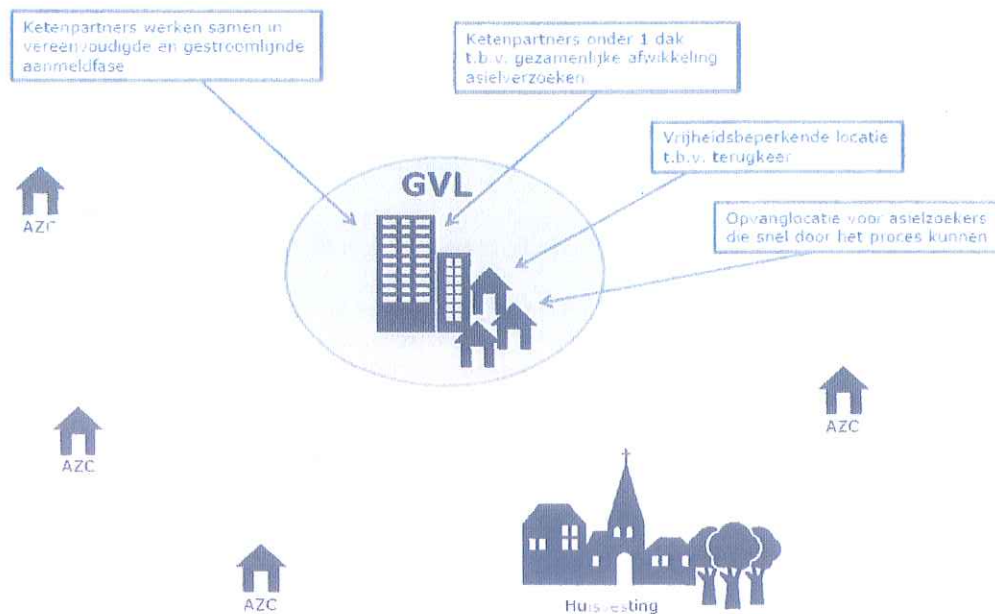


Fig. 2. Visuele weergave Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locatië (GVL)

2) Flexibeler opvangvormen

Naarmate de huidige overcapaciteit aan opvangplekken wordt teruggebracht, is het verstandig in te zetten op een schil aan flexibele (op- en afschaalbare) opvangcapaciteit 'rond' de permanente vastgoedportefeuille. Een flexibele schil kan bestaan uit een mix van de volgende elementen:

- Hantering van een ruimer bezettingspercentage voor de COA-opvang, zodat een groter deel reserveplekken ontstaat dat mee-ademt met de actuele bezetting;
- Het in beeld brengen en aanhouden van specifieke COA locaties die vanuit hun aard goed zijn toegerust om op- en af te schalen, b.v. doordat er sprake is van een groot terrein waarop tijdelijke wooneenheden kunnen worden bijgeplaatst; en
- Vroegtijdige afspraken maken met medeoverheden en derden over snel inzetbare opvangmogelijkheden tegen vooraf vastgestelde voorwaarden, zodat additionele flexibiliteit ontstaat, die op het moment dat het nodig is direct kan worden ingezet. Ook het concept van zgn. 'wissellocaties' zou hier onder kunnen vallen.

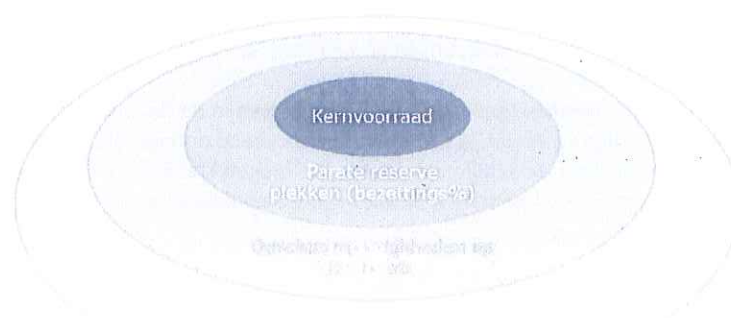


Fig. 3. Flexibele schillen in de opvangcapaciteit

3) *Verdergaande samenwerking / verantwoordelijkheidsdeling met medeoverheden*

Versterking van de samenwerking en overleg met de medeoverheden draagt op verschillende manieren bij aan een grotere mate van flexibiliteit van het asielsysteem:

- Er wordt beter ingespeeld op het draagvlak in gemeenten, zodat opvang sneller tot stand kan komen;
- Aansluiting tussen opvang en huisvesting, en dus de uitstroom, kan beter worden geborgd;
- Het kan bijdragen aan een regionale aanpak en meer samenwerking tussen gemeenten;
- Het kan bijdragen aan een doorgaande lijn van opvang naar huisvesting en vroegtijdige integratie.

Daarom wordt voorgesteld om in overleg met de bestuurlijke partners de structuur van de regionale regietafels door te ontwikkelen. Deze nieuwe bestuurlijke samenwerkingsstructuur is ten tijde van de hoge instroom geïntroduceerd. Daartoe kunnen aan de regietafels structureel afspraken worden gemaakt over:

- Het proactief delen van informatie over prognoses en capaciteitsbehoefte;
- De afstemming over op- en afschalen van opvanglocaties;
- Het maken van afspraken over flexibele capaciteit;
- Het bevorderen van uitstroom: huisvesting vergunninghouders en terugkeer;
- Het leggen van verbinding naar (andere) regionale/lokale structuren voor onderwijs, zorg, werk en integratie om een integrale aanpak te bevorderen.



Fig. 4. Doorontwikkeling regionale regietafels

Naast de winst die dit samenhangend pakket aan maatregelen oplevert in termen van flexibiliteit, leidt het tot kwaliteitsverbetering van het asielproces en versterking van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Daarnaast is het realistisch te veronderstellen dat het leidt tot grotere efficiency van het totale asielproces en een vermindering van faal- en herstelkosten. Afgezet tegen het alternatief van het aanhouden van een grote reservecapaciteit bij het COA en/of andere ketenpartners of het alternatief van niets doen en het ad hoc moeten afstoten of aantrekken van capaciteit bij sterke fluctuaties, is het rendement van deze investeringen naar verwachting aanzienlijk, omdat er op meerdere fronten 'winst' wordt verwacht^[1]

^[1] Effecten zijn te allen tijde afhankelijk van zowel nationale en Europese politiek-beleidsmatige keuzes betreffende het migratiebeleid, als de samenstelling van de asielinstroom.

3.2 Maatregelen voor de korte termijn

1) Investeren in ketensamenwerking en ketenprocessen

Op de korte termijn kunnen stappen worden gezet om processen in de asielketen te stroomlijnen en de samenwerking tussen ketenpartners te verbeteren ten gunste van flexibiliteit. Deze leggen ook een noodzakelijke basis voor de eerdergenoemde (middel)lange termijn voorstellen.

Dan gaat het om :

- *Starten met de ontwikkeling van gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (GVL's)*, een (meerjarig) traject waarbij de verschillende processen en organisaties in de vreemdelingenketen in gezamenlijke locaties worden samengevoegd en opvang op het terrein geschiedt;
- *Realiseren van voorzieningen die ketenbrede samenwerking bevorderen en (eerste) stappen ter verbetering van de aanmeldfase.* Op de korte termijn gaat het er o.a. om dat de keten op de juiste wijze voorzien wordt van mensen en middelen om plannings- en capaciteitsmanagementprocessen te optimaliseren. Het gaat hierbij onder meer om vernieuwing van de ICT-infrastructuur, een ketenbreed planning- en volgsysteem en de uitwisseling van personele capaciteit tussen ketenpartners.

Deze maatregelen vergen initieel investeringen van de keten, maar zullen op termijn structurele besparingen opleveren, zeker in combinatie met het pakket aan voorstellen voor de (middel)lange termijn. Zoals gezegd, zal de hardheid hiervan nog wel moeten blijken uit business cases.

2) Terugbrengen overcapaciteit in de opvang met behoud van flexibiliteit

Zoals eerder aangegeven, is er momenteel sprake van een substantieel overschot aan opvangplekken. Het actief terugbrengen van het aantal opvangplekken is op korte termijn noodzakelijk om aanbod en behoefte weer beter op een lijn te brengen. Dat gebeurt behoedzaam en gefaseerd: van kwartaal tot kwartaal en in tranches; telkens zal worden bekeken hoe de instroom en doorstroom in de locaties zich ontwikkelt en wat de prognoses zijn, voor het geval de instroom toch weer toeneemt. Het aantal opvangplekken wordt daarenboven teruggebracht op een manier waarbij (a) locaties behouden blijven die goed zijn toegerust om snel op- dan wel af te schalen en (b) locaties behouden blijven die aansluiten op de beoogde verdergaande ketensamenwerking zoals de realisatie van GVL-locaties. Ook blijft voor de korte termijn voldoende reservecapaciteit behouden om een plotselinge toename van de instroom op te vangen.

3) Medeoverheden betrekken bij besluitvorming in de asielketen en doorontwikkeling regietafels

Voortbouwend op de bestaande bestuurlijke samenwerking en vooruitlopend op de voorstellen voor de middellange termijn, kan nu al ingezet worden op uitbreiding van de samenwerking door:

- De doorontwikkeling van de regietafels in gang te zetten door samen met bestuurlijke partners afspraken te maken over de afbakening van de thematiek en de rol en werkwijze van deze tafels richting de toekomst. Door middel van een aantal pilots kan deze doorontwikkeling getest worden.
- De medeoverheden alsmede ketenpartners in de domeinen zorg, onderwijs en werk & inkomen nauwer te betrekken bij de besluitvorming in de asielketen. Zij kunnen wanneer daar aanleiding toe is deelnemen in overlegstructuren in de Vreemdelingenketen en worden betrokken bij de draaiboeken die de keten hanteert voor verschillende instroomsscenario's.

201701208



MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Zijne Excellentie
De heer Mark Rutte
Minister-President
Den Haag

Den Haag, 18-7-2017

Beste Mark,

Indachtig uw verzoek u te berichten naar aanleiding van het schrijven van informateur Zalm (kenmerk 201701205), zend ik u hierbij de verzochte informatie.

met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive name.

Vraag:

Hoe verhoudt artikel 68 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek zich tot op religieuze basis gesloten huwelijken die niet tevoren zijn voltrokken ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand en hoe wordt met deze verhouding in de praktijk omgegaan door de hierbij betrokken personen, organisaties en bestuursorganen?

Antwoord:

Artikel 1:68 BW houdt in dat geen religieuze huwelijken mogen worden gesloten, als daarvoor nog geen burgerlijk huwelijk is voltrokken. De bedienaar (zoals de dominee, goeroe of imam) van de godsdienst die artikel 68 overtreedt, kan een geldboete worden opgelegd (artikel 449 Wetboek van Strafrecht).

Het kabinet heeft geen zicht op de schaal waarop religieuze huwelijken worden gesloten, waarbij artikel 68 wordt geschonden.

Als, bijvoorbeeld na een aangifte van huwelijksdwang, sprake is van een vermoeden van het strafbare feit van overtreding van artikel 68, is het aan het OM om per geval te beoordelen of het opportuun is daartegen op te treden.

Uit het antwoord op Kamervragen van eind 2014 komt naar voren dat het OM een strafrechtelijk onderzoek heeft uitgevoerd naar overtreding van artikel 68 door een imam, na aangifte van het bestuur van de As Soenah-moskee, wat uiteindelijk heeft geleid tot een veroordeling van de verdachte tot 5x een voorwaardelijke geldboete van 300 euro wegens het 5x overtreden van de wet (veroordeling door Hof Den Haag op 14 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3848). De Hoge Raad heeft weliswaar de bewezenverklaring ten aanzien van twee van de vijf feiten vernietigd en terugverwezen in verband met een motiveringsgebrek, echter, de uitspraak van het Hof ten aanzien van drie van de vijf feiten is in stand gebleven. De strafbaarheid van de verdachte om een godsdienstige plechtigheid betrekking hebbend op een huwelijk te hebben verricht terwijl er nog geen burgerlijk huwelijk was gesloten, is daarmee door de Hoge Raad bevestigd (HR 1 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2455).

Voorts is recent een handreiking voor professionals gepubliceerd op rijksoverheid.nl en verspreid onder allerlei relevante organisaties. Deze handreiking is als bijlage bijgevoegd. In deze handreiking is alle belangrijke informatie over huwelijken op een rij gezet, zodat professionals zoals van Veilig Thuis, aanbieders van inburgeringscursussen, het COA, Raad voor de kindbescherming, migrantenorganisaties, organisaties van slachtofferopvang en gemeenten weten wat wel en niet mag in Nederland en weten wat ze moeten doen als ze te maken krijgen met onder meer slachtoffers van problematische informele huwelijken en andere vormen van huwelijksdwang. Na de zomer wordt deze informatie ook verspreid naar religieuze organisaties.

Voor informatie kan men terecht bij het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating, dat is (ondergebracht bij Veilig Thuis Haaglanden). Het Landelijk Knooppunt biedt ondersteuning en informatie voor professionals en slachtoffers van huwelijksdwang en achterlating.



1. Inleiding

Als professional kun je te maken krijgen met slachtoffers van kindhuwelijken en met mensen die religieus- of informeel (onwettig) zijn getrouwd. Soms gaan deze huwelijken gepaard met dwang, intimidatie, dreiging, isolatie of geweld. En vaak leidt dit tot sociale- en psychische problemen bij partners. In extreme gevallen zelfs tot zelfdoding.

Het is belangrijk dat jij als professional goed op de hoogte bent van alle ins en outs rondom huwelijken. Zo kun jij mensen die aankloppen bij jouw organisatie laten weten wat wel en niet mag in Nederland. En wat hun rechten en plichten zijn als het om een huwelijk gaat. Zo weet bijvoorbeeld niet iedereen dat huwelijksdwang hier strafbaar is.

In deze handreiking zetten we alle belangrijke informatie over huwelijken voor je op een rij. En we vertellen wat je kunt doen als je te maken krijgt met slachtoffers van kindhuwelijken, problematische informele huwelijken, huwelijksdwang en huwelijkse gevangenschap. Zo kun jij de positie van deze mensen helpen verbeteren.

In het kort

- In Nederland mag je zelf bepalen van wie je houdt en met wie je trouwt. Ook als het gaat om iemand van hetzelfde geslacht.
- Voor de Nederlandse wet telt alleen het burgerlijk huwelijk. Het burgerlijk huwelijk biedt partners wettelijke rechten en bescherming.
- Wil je in Nederland religieus trouwen? Dan moet je eerst een burgerlijk huwelijk sluiten.
- Je mag in Nederland niet trouwen voordat je 18 jaar bent. Kindhuwelijken zijn in strijd met internationale mensenrechtenverdragen en met onze nationale wetgeving.
- Het is verboden om tegelijkertijd meerdere echtgenoten te hebben.

Handreiking Kindhuwelijken en informele huwelijken

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Burgerlijk huwelijk	2
3. Religieuze of informele huwelijken	2
4. Huwelijksdwang	2
5. Kindhuwelijken	3
6. Huwelijkse gevangenschap	3
7. Verborgene vrouwen	3
8. Wat kun jij als professional doen?	3
9. Voor meer info:	4

2. Burgerlijk huwelijk

Met het aangaan van een huwelijk sluiten partners een soort overeenkomst, zo gaat dat in veel culturen en religies, ook in Nederland. Dit heeft (rechts)gevolgen voor hun onderlinge verhouding en voor hun positie in de samenleving.

In Nederland en in veel andere landen is alleen het burgerlijk huwelijk rechtsgeldig. Het religieuze huwelijk is dat niet. In Nederland moeten aanstaande echtgenoten daarom altijd eerst voor de wet (burgerlijk) trouwen, voordat ze een religieus huwelijk aangaan.

Een wettig huwelijk biedt echtgenoten rechten en bescherming:

- Het verplicht partners voor elkaar te zorgen en bij te dragen aan de kosten van de huishouding.
- Het vraagt dat beide partners akkoord gaan met ingrijpende financiële beslissingen. Denk aan het afsluiten van een hypotheek of de verkoop van het huis waarin zij wonen.
- Het bepaalt dat partners bij een echtscheiding aanspraak kunnen maken op alimentatie. En bij overlijden op (een deel van) de erfenis, een nabestaandenpensioen of op een nabestaanden-uitkering.
- Het regelt voor de vader dat hij automatisch de wettelijke vader is van de kinderen die binnen het huwelijk worden geboren. Bij een huwelijk tussen twee vrouwen valt het wettelijk ouderschap ook automatisch toe aan de niet-biologische moeder.

3. Religieuze- of informele huwelijken

Een religieus huwelijk is een huwelijk dat partners met elkaar aangaan op de wijze die in een bepaalde religie of cultuur geldt. Zo'n huwelijk noemen we ook wel een informeel huwelijk, omdat het buiten de wet valt.

Mensen kunnen om verschillende redenen een religieus huwelijk sluiten:

- uit een persoonlijke geloofsovertuiging;
- om tradities in ere te houden;
- om de toekomst (eer) van een minderjarige of volwassen vrouw veilig te stellen;
- om de relatie tussen man en vrouw binnen de gemeenschap te legitimeren;
- vanwege sociale druk uit de eigen gemeenschap;
- vanwege een relatie met een moslim (bekeerlingen).

In Nederland moet een echtpaar altijd eerst voor de wet (burgerlijk) trouwen, pas daarna mag een religieus huwelijk door een geestelijke worden voltrokken. Een geestelijke is strafbaar als hij een religieus huwelijk sluit tussen twee volgens de wet nog ongehuwde personen. De straf is een geldboete of bij herhaling hechtenis. Het verbod is bedoeld om de huwelijkspartners te beschermen.

Informeel huwelijken kunnen kwetsbaar zijn. Bijvoorbeeld omdat er geen controle is op leeftijd, er sprake kan zijn van dwang of omdat een van de echtgenoten al een ander huwelijk heeft. Ook kunnen partners van een informeel huwelijk zich niet beroepen op de rechtsbescherming die de Nederlandse wet wel biedt aan partners in een burgerlijk huwelijk.

4. Huwelijksdwang

Elk jaar trouwen naar schatting honderden mensen in Nederland tegen hun wil. Meestal gaat het dan om jongeren en jongvolwassenen tussen de 16 en 25 jaar met een niet-westerse achtergrond. Huwelijksdwang kan bij slachtoffers leiden tot sociale en psychische problemen, geweld en soms zelfs tot zelfdoding.

Er is sprake van huwelijksdwang wanneer één of beide huwelijks-partner(s) geen zeggenschap heeft (hebben) over de sluiting van het huwelijk. De partner(s) stemt (stemmen) dus niet allebei in met het huwelijk of slechts onder sociale druk, psychische druk, intimidatie, dreiging, fysiek geweld, isolatie en/of dreiging met achterlating in het buitenland. Huwelijksdwang is strafbaar en daders kunnen via het strafrecht en hulpverlening worden aangepakt.

Meer info:

<https://www.kis.nl/publicatie/factsheet-huwelijksdwang>

http://www.huwelijksdwangenachterlating.nl/sites/www.huwelijksdwangenachterlating.nl/files/downloads/4076_1001_a5_brochure_lkha_web_2.pdf

De Wet tegengaan huwelijksdwang

Sinds 5 december 2015 is de Wet tegengaan huwelijksdwang van kracht. Hierdoor is het moeilijker om in Nederland een gedwongen huwelijk te sluiten. Door deze wet is het ook niet meer mogelijk om te trouwen als je jonger bent dan 18 jaar. Een huwelijk tussen een neef en nicht is alleen mogelijk als er een beëdigde verklaring is van beide partners, waarmee zij aangeven dat zij uit vrije wil toestemming geven voor het huwelijk.

Bij huwelijksdwang kan het Openbaar Ministerie het voorgenomen huwelijk tegenhouden. Ook zijn er meer mogelijkheden gekomen om een onder dwang gesloten huwelijk ongeldig te verklaren. Is er in het buitenland een polygaam huwelijk gesloten door een persoon die in Nederland woont, of door een persoon die de Nederlandse nationaliteit heeft? Dan wordt het huwelijk niet erkend in Nederland.

Meer info:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huwelijksdwang/inhoud-huwelijksdwang-voorkomen>

5. Kindhuwelijken

Kindhuwelijken worden gesloten op het moment dat een of beide partners jonger is of zijn dan 18 jaar. Ondanks een verbod komen kindhuwelijken toch voor in Nederland. Partners hebben dan een religieus huwelijk gesloten zonder eerst voor de wet te zijn getrouwd. Ook zijn minderjarige vluchtelingen die naar Nederland komen soms al in het buitenland getrouwd.

Is een kindhuwelijk rechtsgeldig in het buitenland gesloten? Dan wordt dit huwelijk in eerste instantie niet door Nederland erkend. Die erkenning is pas mogelijk als beide partners 18 jaar zijn geworden en ze allebei willen dat het huwelijk alsnog wordt erkend.

Schending van mensenrechten

Kindhuwelijken zijn een schending van mensenrechten. Het aanpakken en voorkómen van deze huwelijken staat daarom hoog op de internationale agenda. Hoewel er ook minderjarige jongens zijn die trouwen, zijn het meestal de meisjes die minderjarig zijn en die het hardst worden getroffen.

De gevolgen van een kindhuwelijk kunnen verschrikkelijk zijn. Slachtoffers kunnen meestal niet hun eigen partner kiezen, gaan vaak niet meer naar school en zijn dikwijls het mikpunt van mishandeling en seksueel geweld. Bovendien brengt een zwangerschap op jonge leeftijd de gezondheid van meisjes in gevaar.

Meer info:

<https://www.kinderbescherming.nl/documenten/bro-hu-res/2016/02/01/informatieblad-huwelijkswang>

6. Huwelijkse gevangenschap

Huwelijkse gevangenschap is een maatschappelijk probleem. Het komt voornamelijk voor binnen religieuze gemeenschappen, onder meer bij Joden, moslims en christenen. Van huwelijkse gevangenschap is sprake wanneer iemand het niet voor elkaar krijgt om zijn of haar (religieuze) huwelijk te ontbinden. Dit als gevolg van de dwingende regels van zijn of haar geloof, van het land van herkomst of het land van de partner. Een door een Nederlandse rechter uitgesproken civiele echtscheiding biedt in deze gevallen geen oplossing; het (religieuze) huwelijk blijft voortbestaan volgens de normen van de religieuze gemeenschap of het land in kwestie. Er zijn wel andere juridische mogelijkheden om een religieus huwelijk te beëindigen, waarover hieronder meer.

In de praktijk stuiten vooral vrouwen op problemen als zij willen scheiden. Die problemen kunnen hun ontwikkeling en deelname aan de samenleving in de weg staan. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat vrouwen (en soms ook mannen) niet opnieuw kunnen trouwen. Of, als ze dit wel doen, worden vervolgd voor bigamie of overspel in het land van herkomst. Ook als partners in het ene land zijn gescheiden en in het andere land nog zijn getrouwd, kun je spreken van huwelijkse gevangenschap.

Juridische mogelijkheden

Een religieus huwelijk is in Nederland geen rechtsgeldig huwelijk. Daarover kan een Nederlandse rechter dus geen echtscheiding uitspreken. Er zijn wel juridische mogelijkheden om een religieus huwelijk te beëindigen. Weigert een partner mee te werken aan een scheiding? Dan kan de andere partner via de civiele rechter een onrechtmatige daadactie starten. Zo kan medewerking van de weigerachtige echtgenoot worden geëist.

Huwelijkse gevangenschap, in de zin van het niet toestaan om te scheiden, kan onder omstandigheden als een strafbare vorm van dwang worden aangemerkt (artikel 284 Wetboek van Strafrecht).

Meer info:

https://www.atria.nl/sites/atria_files/atoms/files/Factsheet_Huwelijkse_Gevangenschap_UM_Atria.pdf

7. Verborgen vrouwen

Verborgen vrouwen zijn vrouwen die thuis worden opgesloten door hun partner en/of (schoon)familie. Vaak gaat dit gepaard met intimidatie of zelfs fysiek geweld.

Als de vrouwen al contact mogen hebben met anderen, gebeurt dit vaak onder begeleiding en controle.

Verborgene vrouwen hebben weinig tot geen mogelijkheden om deel te nemen aan de samenleving. Ze zijn niet of nauwelijks zichtbaar voor de hulpverlening. Zelf weten ze de weg naar hulpverlening ook niet of pas na lange tijd te vinden.

Meer info:

http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Verborgene_vrouwen_7249_web.pdf

8. Wat kun jij als professional doen?

Het trouwen en samenleven met een partner heeft vaak een positieve invloed op het leven van mensen. Maar dat geldt helaas niet voor iedereen. Als je niet zelf mag kiezen van wie je houdt en met wie je trouwt is er weinig reden voor blijdschap. Laat staan als je partner en/of (schoon)familie ook nog eens dwang of geweld tegen je gebruiken.

Het is van belang dat professionals als jij tijdig onwettige huwelijken, huwelijkse dwang en gevangenschap signaleren. En dat je weet wat je kunt doen en hoe je de betrokken slachtoffers kunt informeren, opvangen en doorverwijzen. Het begint met het inschakelen van de Meldcode en het kennen van de organisaties die hulp kunnen bieden. Hieronder lees je er meer over.



1 Inzet Meldcode

Via de wet Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zijn professionals uit de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en Justitie verplicht de meldcode te gebruiken bij (vermoedens van) eengerelateerd geweld en huwelijksdwang. Met behulp van een stappenplan kun je een weloverwogen beslissing nemen hoe te handelen. Vanaf het moment van signaleren tot het al dan niet doen van een melding.

Meer info:

www.movisie.nl/publicaties/meldcode-dossievorming

De stappen bij (vermoedens van) huwelijksdwang en eengerelateerd geweld krijgen echter een eigen inkleuring vanwege het specifieke karakter van dit type geweld. Zo is het gesprek met de ouders niet meer vanzelfsprekend als bij huwelijksdwang sprake is van eengerelateerd geweld. Dit kan namelijk gevaar opleveren voor het slachtoffer in kwestie.

2 Veilig Thuis

Bij vermoedens van huwelijksdwang kunnen collega professionals Veilig Thuis raadplegen. Dit advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, is gevestigd in 26 regio's. Ook slachtoffers, daders en omstanders kunnen terecht bij Veilig Thuis voor deskundige hulp en advies.

Meer info:

www.vooreenveiligthuis.nl

3 Het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating

Medewerkers van Veilig Thuis en Veiligheidshuizen evenals andere hulpverleners kunnen bij ingewikkelde situaties het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating raadplegen. Dit landelijk kennis- en expertisecentrum verzamelt, actualiseert en stelt kennis rondom huwelijksdwang beschikbaar aan professionals. Het behandelt complexe casuïstiek die meer kennis en tijd vraagt. Ook is dit het aanspreekpunt voor het ministerie van Buitenlandse zaken voor slachtoffers die in het buitenland zijn.

Meer info:

www.huwelijksdwangenachterlating.nl

4 Het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC EGG)

Het primaire doel van het LEC EGG is voorlichting bieden aan politieambtenaren en andere relevante professionals over eengerelateerd geweld. Huwelijksdwang en huwelijksgevangenschap kunnen een vorm van eengerelateerd geweld zijn. Het LEC EGG kan een analyse maken van en adviseren over de betreffende situatie. Het richt zich hierbij vooral op complexe eengerelateerde gewelds-zaken op regio-overstijgend en nationaal niveau.

Meer info:

www.leceengerelateerdgeweld.nl/lec_egg

5 Opvangvoorzieningen Eva en Zahir

Eva (bij Kompaan en de Bocht) en Zahir (bij Fier) bieden opvang, bescherming en begeleiding aan meiden en jonge vrouwen in de leeftijd van 14-23 jaar na (dreigend) eengerelateerd geweld en huwelijksdwang. Het zijn speciaal ingerichte opvangvoorzieningen op een geheime en extra beveiligde plek.

Meer info over Eva:

www.kompaanendebocht.nl

Meer info over Zahir:

www.fier.nl/voor-professionals/zahir

Voor meer info:

Een onderzoek naar kind- en religieuze huwelijken in Nederland Professionals die meer willen weten over de aard en omvang van kindhuwelijken en (onwettige) religieuze huwelijken in Nederland kunnen het rapport 'Gewoon getrouwd' erop naslaan. Dit is een onderzoek van de Universiteit van Maastricht en het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van de Directie Integratie en Samenleving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Meer info:

<http://www.verweyjonker.nl/publicaties/2015/gewoon-getrouwd>

Een onderzoek naar omvang en aard van huwelijksdwang, achterlating en huwelijksgevangenschap 'Zo zijn we niet getrouwd' is een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, in samenwerking met de Universiteit Maastricht en Femmes for Freedom. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben zij de omvang en het karakter van deze drie verschijnselen in kaart gebracht.

Meer info:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/09/29/zo-zijn-we-niet-getrouwd-een-onderzoek-naar-omvang-en-aard-van-huwelijksdwang-achterlating-en-huwelijksgevangenschap>

Tien tips om het gesprek aan te gaan

Op de themapagina's van de website van het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating is veel informatie en advies te vinden rondom huwelijksdwang en achterlating. Waaronder tien tips om het gesprek aan te gaan met cliënten.

Meer info:

<http://www.huwelijksdwangenachterlating.nl/themas>

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag

© Rijksoverheid | Juni 2017