



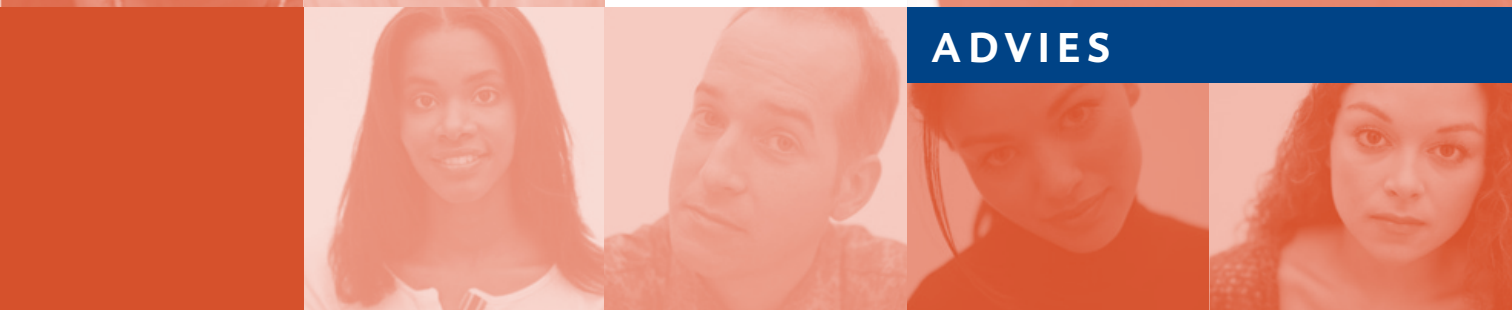
Op zoek naar veilige(r) landen

ONDERZOEK NAAR BEWEEGREDEKENEN VAN ASIELZOEKERS



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

ADVIES



Op zoek naar veilige(r) landen

ONDERZOEK NAAR BEWEEGREDEKENEN VAN ASIELZOEKERS

DEN HAAG, FEBRUARI 2018

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies 'Op zoek naar veilige(r) landen', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2018

Advieskenmerk: 47•2018, februari 2018
ISBN: 978-90-8521-074-0

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. H. Verbaten
doorkiesnummer 06 46 999891
datum 5 februari 2018
ons kenmerk ACVZ/ADV/2018/001
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies over asielzoekers uit veilige landen

Geachte heer Harbers,

Bij brief van 17 januari 2017 heeft uw ambtsvoorganger de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht te adviseren over de komst van asielzoekers uit door Nederland als veilig aangemerkte landen. De centrale vragen daarbij waren: waarom dienen deze mensen een asielaanvraag in terwijl de kans op inwilliging nihil is, en hoe zou de toestroom van deze groep kunnen worden beperkt? Met de aanbieding van dit advies voldoet de commissie aan het verzoek.

De belangrijkste constatering en aanbevelingen die de ACVZ op basis van het uitgevoerde onderzoek doet zijn de volgende:

- Binnen de EU ontbreekt een gemeenschappelijk aanvaarde interpretatie van het begrip 'veilig land'. Hierdoor is een onoverzichtelijke en moeilijk te verdedigen lappendeken van lijsten met veilige landen op het niveau van de EU en dat van de lidstaten ontstaan. In de ontwerp EU-lijst zijn slechts zeven herkomstlanden veilig verklaard voor de gehele EU. Zo de asielzoeker er op het moment van vertrek al van op de hoogte is dat zijn land op de een of andere lijst van tot veilig verklaarde landen voor komt dan nog kan hij de gok wagen dat een asielverzoek ergens binnen de EU wel degelijk kans van slagen heeft. De ACVZ adviseert daarom met kracht in te zetten op een geharmoniseerde EU-definitie van 'veilig land' en een uniforme toepassing daarvan. Zorg daarbij voor een meer gelijk speelveld in de EU, zowel voor de behandelduur van asielaanvragen uit veilige landen, de uitkomsten van de aanvragen als de opvang- en terugkeervoorzieningen.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- De veronderstelling van de Nederlandse regering dat met het hanteren van het begrip 'veilig land van herkomst' asielaanvragen van personen afkomstig uit die landen sneller zouden worden afgedaan of afgewezen vindt geen basis in de cijfers. Omdat elke aanvraag individueel moet worden behandeld en er een groot aantal van deze aanvragen via het Dublinproces (overdracht aan een andere EU-lidstaat) moet worden afgedaan, is de behandelduur nog steeds lang. De ACVZ adviseert daarom te overwegen om intensiever gebruik te maken van de mogelijkheden van het sporenbeleid en om aanvragen van asielzoekers uit door Nederland tot veilig verklaarde landen niet langer via de Dublinprocedure, maar zelf af te doen om te voorkomen dat deze personen langer dan noodzakelijk in de opvang verblijven.
- De pushfactoren om het land van herkomst te verlaten zijn krachtiger dan de pullfactoren waarbij de perceptie van de bestemming als veilig(er) en de verwachting van een beter leven voorop staan. Bij vertrek uit het land van herkomst bleken er weinig pullfactoren voor Nederland te zijn en bleken veel personen via een omweg en min of meer toevallig in Nederland te belanden. De pullfactoren voor Nederland ontstonden daarbij vooral tijdens de reis. Omdat de pushfactoren, die de grondoorzaken voor migratie vormen niet wezenlijk zijn te beïnvloeden door een individueel land als Nederland, adviseert de ACVZ om in internationaal - met name EU-verband - op structurele en intensieve wijze samen te werken waarbij maatwerk voor ieder land wordt geboden. Overweeg verder om als Nederland en EU legale migratiekanalen (werk en beroepsopleiding) in te stellen voor landen die meewerken aan terugkeer.

Hoogachtend,

mr. J.N.M. Richelle
Voorzitter

W.N. Mannens
Secretaris

Inhoudsopgave

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN	7
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Aanleiding van het advies	11
1.3 Adviesvraag, uitwerking en afbakening	12
1.4 Methode van onderzoek en leeswijzer	12
HOOFDSTUK 2 CONCEPT VEILIGE LANDEN EN CIJFERMATIG OVERZICHT	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Concept veilige landen	15
2.3 Ontwikkelingen in het aantal asielaanvragen in de EU en Nederland	16
2.4 Erkenningspercentages asielaanvragen	19
2.5 Kenmerken en reisroutes van asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko	21
2.6 Terugkeer	22
HOOFDSTUK 3 PUSH- EN PULLFACTOREN VOOR ASIELZOEKERS UIT VEILIGE LANDEN	24
3.1 Inleiding	24
3.2 Pushfactoren	24
3.3 Pullfactoren	25
3.4 Resultaten onderzoek pushfactoren	28
3.5 Resultaten onderzoek pullfactoren	29
HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Aanpakken van de pushfactoren	30
4.3 Aanpakken van de pullfactoren	34
4.4 Dublin	39
4.5 Visum- en Schengenbeleid	41
4.6 Terugkeerbeleid	42
4.7 Informatiecampagnes	47
LITERATUURLIJST	50
BIJLAGE 1 ADVIESVRAAG	53
BIJLAGE 2 JURIDISCH KADER EN SPORENBELEID VERSNELDE ASIELPROCEDURE	55
BIJLAGE 3 RAPPORT REGIOPLAN	68
BIJLAGE 4 CASESTUDIE ALBANIË	107
BIJLAGE 5 CASESTUDIE GEORGIË	118
BIJLAGE 6 CASESTUDIE MAROKKO	127

AFKORTINGEN	137
ENGLISH SUMMARY AND RECOMMENDATIONS	138
SAMENSTELLING ADVIESCOMMISSIE	142

Samenvatting en aanbevelingen

Wat is een veilig land?

Dit advies heeft betrekking op asielzoekers die afkomstig zijn uit een land dat door Nederland als ‘veilig land van herkomst’ is aangemerkt. Het concept ‘veilig land van herkomst’ wordt gebruikt als volgens Nederland de algemene situatie in het land van herkomst de aanname rechtvaardigt dat de ingezetenen, eventueel expliciete uitzonderingen daargelaten, niet in aanmerking komen voor internationale bescherming (vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus). Uitsluitend omwille van de leesbaarheid zullen deze landen in dit advies verder worden aangeduid met de term ‘veilig land’.

Ook wanneer de *algemene* situatie in een land veilig is, kunnen *individuele* omstandigheden bescherming rechtvaardigen. Verdragen en wetten schrijven daarom voor dat elk verzoek om internationale bescherming op eigen merites moet worden bekeken. Dit betekent dat een individuele beoordeling van het asielrelaas gegarandeerd behoort te zijn en dat het aantal verzoeken om internationale bescherming uit veilige landen niet op voorhand tot nul kan worden gereduceerd. Het lijkt wel mogelijk asielprocedures van personen afkomstig uit veilige landen sneller te behandelen.

Lappendeken van lijsten veilige landen

Nederland volgt, net als andere EU lidstaten, zijn eigen koers in het al dan niet aanmerken van een herkomstland als veilig. Afgezien van nationale lijsten bestaat er ook een ontwerp EU-lijst van tot veilig bestempelde landen van herkomst. Die concept EU-lijst is in vergelijking tot de nationale lijsten zeer beperkt van omvang: in oktober 2017 stonden er 7 landen op de concept EU-lijst (de 28 EU-lidstaten zijn al eerder als veilig aangemerkt in het Aznar Protocol), tegenover 32 landen op de Nederlandse lijst (inclusief EU-lidstaten 59 landen in totaal). Bovendien zijn er eind 2017 nog 32 landen die niet op de Nederlandse lijst staan, hoewel zij wel door minimaal één andere EU-lidstaat als veilig zijn aangemerkt. Het ontbreken van een gemeenschappelijk aanvaarde interpretatie van het begrip ‘veilig land’ heeft binnen Europa geleid tot een onoverzichtelijke en moeilijk te verdedigen lappendeken van lijsten met veilige landen.

Centrale vraag

De ACVZ beantwoordt op verzoek van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de volgende centrale vragen: Wat zijn de redenen dat personen uit veilige landen asiel aanvragen in Nederland? En wat zijn de mogelijkheden om personen uit deze landen die nagenoeg geen kans op asiel maken te ontmoedigen asiel aan te vragen?

Voor dit advies zijn – naast een literatuurstudie – drie casestudies verricht naar asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko. Deze drie landen vertegenwoordigen drie belangrijke herkomstregio’s (Westelijke Balkan, voormalige Sovjet-Unie en Noord-Afrika) en zorgen daarbinnen voor de grootste toestroom naar Nederland.

Snellere procedures?

Een van de redenen om over te gaan tot het hanteren van het begrip ‘veilig land van herkomst’ was de gedachte dat asielaanvragen van personen afkomstig uit die landen sneller af te doen/af te wijzen zouden zijn. Die veronderstelling wordt evenwel slechts zeer ten dele door de cijfers ondersteund. De gemiddelde behandelduur is teruggebracht tot gemiddeld 50 dagen (Albanezen), 80 dagen (Marokkanen) en 90 dagen (Georgiërs). De behandelduur is dus nog steeds veel langer dan de beoogde 10 dagen van het veiligelandenspoor. Dit komt doordat veel aanvragen via het normale en/of via het Dublinspoor (overdracht aan een andere EU-lidstaat) afgehandeld worden, waarbij de behandelduur nog steeds lang is. Dat roept de vraag op of het zinvol is om kansloze asielzoekers binnen

de EU te verplaatsen? Bij het vinden van een antwoord op die vraag moet evenwel in het oog gehouden worden dat niet alle EU-lidstaten dezelfde landen van herkomst als veilig hebben aangemerkt.

Voor de aspirant-migrant uit een veilig land biedt die situatie als het ware een uitnodiging tot 'asielshoppen': lukt het in het ene EU-land niet, dan misschien in het andere. Door het ontbreken van adequate EU-coördinatie wordt feitelijk een belangrijk doel van het veiligelandenbeleid, de vermindering van de asielstromen, ondermijnd.

Pushfactoren sterker dan pullfactoren

Asielzoekers uit een veilig land hebben ieder hun eigen gevoelens van onveiligheid die een krachtige drijfveer vormen voor migratie naar 'Europa'. Die gevoelens van onveiligheid beperken zich niet tot persoonlijke vervolging en schending van mensenrechten, maar komen bijvoorbeeld ook voort uit het ontbreken van primaire levensbehoeften, van perspectief op werk met voldoende inkomen om een gezin te stichten en te onderhouden, ontbrekende of falende sociale infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, etc.), gebrek aan bestuur, corruptie en het bestaan van parallelle maatschappelijke systemen zoals vendetta en bloedwraak. Deze pushfactoren vormen op zich sterke drijfveren die krachtiger zijn dan de pullfactoren, waarbij de perceptie van de bestemming als veilig(er) en de verwachting van een gegarandeerd beter leven voorop staan.

Het aanpakken van pushfactoren vergt inspanning van aanzienlijke omvang en op de langere termijn

De pushfactoren, de grondoorzaken voor migratie, zijn niet wezenlijk te beïnvloeden door een individueel land als Nederland. Aard en omvang van de problemen vergen een structurele gemeenschappelijke EU-aanpak op een veel grotere schaal dan thans het geval is. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met het feit dat een verbetering van de (bestuurlijke en sociaal-economische) omstandigheden in landen van herkomst gedurende een zekere periode leidt tot een vergrote interesse voor migratie. Het creëren van legale migratiekanalen lijkt daarbij het aangewezen middel om de illegale migratie te helpen verminderen.

Bij vertrek uit het land van herkomst: weinig pullfactoren voor Nederland

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste respondenten uit de veilige landen Albanië, Georgië en Marokko via een omweg en min of meer toevallig in Nederland zijn aangekomen. Slechts enkelen, en dan voornamelijk Marokkaanse asielzoekers, hebben op voorhand Nederland als eindbestemming gekozen. Zij kozen voor Nederland omdat zij hoopten dat dit land de beste kansen zou bieden op economisch en sociaal vlak. Een deel van de Albanese asielzoekers had geen specifiek land als bestemming op het oog en een deel had het Verenigd Koninkrijk als eindbestemming in gedachten. De meeste Georgische asielzoekers hadden bij vertrek aanvankelijk besloten om naar Duitsland te gaan.

Tijdens de reis: meer pullfactoren voor Nederland

Hoewel Nederland initieel niet de eindbestemming was van de meeste asielzoekers uit de drie landen hebben zij op een bepaald moment tijdens hun reis toch de keuze voor Nederland gemaakt. Deze beslissing was in veel gevallen gebaseerd op verhalen van landgenoten over Nederland die zij gedurende hun reis of verblijf in opvanglocaties in andere landen hoorden. Veelal hebben zij eerst asiel aangevraagd in Duitsland. Pas nadat het verzoek daar was afgewezen en/of de omstandigheden daar tegenvielen, kwam buurland Nederland in beeld. De gepercipieerde kwaliteit van de asiel- en opvangvoorzieningen speelden een belangrijke rol om vervolgens voor Nederland te kiezen. Daarnaast heeft Nederland een positief imago op het gebied van vrijheid en veiligheid, tolerantie en afwezigheid van discriminatie. Voor Albanezen speelde ook de kwestie van de aanwezigheid

van goede medische voorzieningen en de mogelijkheden om te werken een rol. Voor Marokkanen was de aanwezigheid van een grote Marokkaans-Nederlandse gemeenschap ook van belang.

Wisselend resultaat terugkeerbeleid

Nederland heeft met wisselend resultaat initiatieven ondernomen om te komen tot effectievere terugkeer van afgewezen asielzoekers. Deze initiatieven zijn voor een groot deel effectief gebleken voor Albanië en Georgië (hoewel een groot aantal personen vertrekt naar een onbekende bestemming), maar niet voor Marokko. De instroom van Albanezen en Georgiërs in Nederland is gedaald tot (bijna) het niveau van vóór de piek in 2016. De instroom van Marokkanen (en Algerijnen) is in 2017 echter op een hoger niveau gebleven. Dit hangt mogelijk samen met de moeizame samenwerking met de Marokkaanse en Algerijnse regering op het gebied van terugkeer.

Aanbevelingen

De ACVZ doet op grond van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1:

Werk vooral aan het wegnemen van de pushfactoren: deze zijn immers op zichzelf sterk en bovendien krachtiger dan de pullfactoren die mensen doen kiezen voor Nederland als land van bestemming. Pak – zoveel mogelijk in internationale samenwerkingsverbanden, met name de EU – de grondoorzaken van migratie aan en biedt maatwerk voor ieder land. Overweeg als Nederland en EU legale migratiekanalen (werk en beroepsopleiding) voor landen die meewerken aan terugkeer, zoals Albanië en Georgië. Landen die niet meewerken aan terugkeer, zoals Marokko en Algerije, zouden in beginsel hiervan uitgesloten zijn totdat zij terugkeerafspraken maken en implementeren.

Aanbeveling 2:

Zowel om principiële redenen (rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid) als om praktische redenen (tegengaan van asielshoppen) dient Nederland zich met kracht in te zetten voor een geharmoniseerde EU-definitie van ‘veilig land’ en een uniforme toepassing daarvan. Zorg voor een meer gelijk speelveld in de EU, zowel voor de behandelduur van asielaanvragen uit veilige landen, de uitkomsten van de aanvragen als de opvang- en terugkeervoorzieningen.

Aanbeveling 3:

Verkort in het sporenbeleid de lange behandelduur van de Dublinprocedures van asielzoekers uit veilige landen of kies voor het zelf afdoen van asielaanvragen in het veiligelandenspoor om te voorkomen dat zij langer dan noodzakelijk in de opvang verblijven.

Aanbeveling 4:

- a) Versterk de inzet in de EU op terugkeerafspraken met veilige landen, met name voor de moeilijke terugkeerlanden.
- b) Pas in de uitvoering maatwerk toe bij het opleggen van inreisverboden. Bekijk per veilig land of het beperken/schrappen van terugkeerondersteuning effectief of juist contraproductief is, ook om meer zelfstandige terugkeer naar moeilijke terugkeerlanden te realiseren.

Aanbeveling 5:

Richt (gezamenlijke) informatiecampagnes niet alleen op de personen die nog in het land van herkomst zijn, maar ook op personen die al onderweg zijn en zich elders in Europa bevinden.

HOOFDSTUK I

Inleiding

1.1 Achtergrond

Eind 2015/begin 2016 vroegen ruim 1,1 miljoen personen om bescherming in een EU-land. De meesten van hen waren Syriërs die de oorlog in hun land ontvluchtten. Maar in dezelfde periode werd ook een recordaantal asielverzoeken ingediend door personen afkomstig uit landen die door Nederland zijn aangemerkt als ‘veilig land van herkomst’ (verder: veilig land), zoals Albanië, Servië, Georgië, Algerije en Marokko.

Zonder verklaarbare redenen liep het aantal asielverzoeken in Nederland vanuit deze groep op tot bijna 1.000 per maand, bijna 50% van alle ingediende asielaanvragen in de maanden september en oktober 2016. Vervolgens is dat aantal weer gedaald tot circa 300, ofwel 20% van het aantal asielaanvragen per maand in de zomer van 2017. Dat is nog altijd ongeveer het drievoudige van de min of meer stabiele omvang van 7% per jaar van de periode vóór 2015. Voor de gehele EU was en is het aantal aanvragen van personen uit veilige landen vóór en na de hausse circa 10.000 waarbij het aandeel van deze groep is gestegen van 15 naar 20%.¹

Deze ontwikkeling heeft nogal wat repercussies voor het asieldebat. Terwijl in algemene zin wel begrip bestaat voor degenen die vluchten voor oorlog en geweld wordt een geheel andere toon aangeslagen wanneer het gaat om mensen die om ‘economische redenen’ hun toevlucht zoeken in een meer welvarend land.

1.2 Aanleiding van het advies

De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (verder: staatssecretaris) heeft bij brief van 17 januari 2017 de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (verder: ACVZ) gevraagd advies uit te brengen over de komst van asielzoekers uit veilige landen.²

De staatssecretaris vraagt zich af hoe het komt dat in de afgelopen jaren een steeds grotere groep van de asielzoekers in Nederland afkomstig is uit veilige landen, terwijl zij kunnen weten dat zij nagenoeg geen kans maken op een verblijfsvergunning asiel. Voor het effectief uitvoeren van het asielbeleid is het nodig om meer te weten over de beweegredenen van de groep asielzoekers om hun land te verlaten en over hun reisroutes naar en bestemming binnen Europa. Het beperken van de instroom van asielzoekers uit veilige landen is volgens de staatssecretaris van belang voor het draagvlak voor het bieden van asielbescherming aan degenen die wel recht hebben op internationale bescherming.

1 Bron: Eurostat, geraadpleegd op 20 november 2017. Het betreft het totaal aantal (eerste + herhaalde) aanvragen.

2 Zie bijlage 1.

1.3 Adviesvraag, uitwerking en afbakening

De commissie heeft de volgende onderzoeksvragen centraal gesteld in het onderzoek:

Wat zijn de redenen dat personen uit veilige landen asiel aanvragen in Nederland? En wat zijn de mogelijkheden om personen uit deze landen die nagenoeg geen kans op asiel maken te ontmoedigen asiel aan te vragen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is ook inzicht nodig in de ontwikkeling van het aantal en de aard van dergelijke aanvragen. De commissie stelt de volgende deelvragen:

1. Hoe ontwikkelen de asielaanvragen uit veilige landen zich in de EU en Nederland?
2. Wat zijn de kenmerken van deze groepen asielzoekers uit veilige landen en welke routes nemen asielzoekers uit veilige landen naar en binnen de EU?
3. Wat zijn de pushfactoren voor het vertrek uit het land van herkomst?
4. Welke pullfactoren bestaan er voor deze groepen asielzoekers om in Nederland asiel aan te vragen?
5. Welke maatregelen zijn recent door Nederland genomen om personen uit deze landen die nagenoeg geen kans op asiel maken te ontmoedigen asiel aan te vragen? Wat waren de effecten?
6. Welke maatregelen kunnen aan de staatssecretaris worden geadviseerd om deze groepen asielzoekers uit veilige landen te ontmoedigen asiel aan te vragen?

Doelstelling onderzoek

De doelstellingen van dit advies zijn 1) om te komen tot een beter begrip van de redenen waarom personen uit veilige landen asiel aanvragen in Nederland en 2) het aanreiken van mogelijke maatregelen om het gebruik van de asielprocedure door deze groep te beperken. Dit om een groter draagvlak voor het bieden van asielbescherming aan diegenen die wel recht hebben op internationale bescherming te bereiken.

Afbakening onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op de groep asielzoekers afkomstig uit door Nederland aangemerkte veilige landen. In het advies wordt niet ingegaan op reizen via een veilig derde land. Dat is namelijk een hele andere kwestie.³

1.4 Methode van onderzoek en leeswijzer

Methode van onderzoek

Om antwoord te vinden op de hoofdvraag van het onderzoek is kwalitatief en kwantitatief onderzoek verricht. De ACVZ heeft in het onderzoek beleidsmakers, uitvoerders, organisaties, alsmede de ambassadeurs van Albanië en Georgië in Nederland geraadpleegd.⁴ Onderzoeksbureau Regioplan heeft in opdracht van de ACVZ interviews met semi-gestructureerde vragenlijsten afgenomen met asielzoekers in Nederland die afkomstig zijn uit veilige landen. De resultaten van dit veldwerk zijn neergelegd in bijlage 3. Idealiter hadden ook achterblijvers in de landen van herkomst bevroegd moeten worden

3 Het concept *veilig land van herkomst* lijkt enigszins op dat van het *veilige derde land* – in beide gevallen geldt een vermoeden van veiligheid. Beide concepten betreffen echter verschillende vragen. Zie bijlage 2.

4 De door de ACVZ geïnterviewde personen zijn geanonimiseerd aangeduid.

om de motieven om te vertrekken te verifiëren. Dit vergt echter langdurig onderzoek, waarvoor de tijd en middelen in het kader van dit onderzoek ontbraken.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (nu: JenV) heeft op verzoek van de ACVZ budget beschikbaar gesteld voor onderzoek in Nederland, maar niet voor onderzoek in enkele veilige landen en voor vergelijkend onderzoek naar het beleid van andere EU-lidstaten. Dit heeft gezorgd voor beperkingen bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Het veldwerk in Nederland is in een kort tijdsbestek uitgevoerd door Regioplan. De deelnemende asielzoekers hebben zich vrijwillig aangemeld voor het interview. Hun verhalen zijn als zodanig opgetekend, hetgeen slechts een indicatief beeld oplevert van de motieven voor dit soort asielaanvragen in Nederland. Een aantal respondenten⁵ heeft in het gesprek met Regioplan aangegeven te behoren tot enkele in het kader van het veilige-landenbeleid benoemde bijzondere groepen, zoals LHBTI⁶ uit Marokko en asielzoekers afkomstig uit gebieden die niet onder de effectieve controle van de centrale autoriteiten staan, zoals Abchazië en Zuid-Ossetië in Georgië. De bevindingen van deze gesprekken zijn in het rapport van Regioplan meegenomen.

De ACVZ heeft ervoor gekozen om asielzoekers te laten interviewen afkomstig uit het qua aantallen meest relevante veilige herkomstland in de volgende regio's: de Westelijke Balkan (Albanië, Servië, Kosovo, Bosnië-Herzegovina, Macedonië), de landen uit de voormalige Sovjet-Unie (Georgië en Oekraïne), Noord-Afrika (Marokko, Algerije, Tunesië) en sub Sahara Afrika (Senegal, Togo, Ghana). Op basis van Eurostat gegevens van aantallen asielaanvragen in Nederland en de EU in 2016 zijn de meest relevante herkomstlanden voor Nederland in die regio's: Albanië, Georgië, Marokko en Senegal. Er is gekeken naar de instroom in Nederland in 2016. De irreguliere vreemdelingen uit deze veilige landen (die wel hier verblijven, maar niet hebben gekozen voor een asielprocedure in Nederland) zijn van het onderzoek uitgesloten. De ACVZ heeft Regioplan verzocht interviews met Albanese, Georgische, Marokkaanse en Senegalese asielzoekers op verschillende COA locaties in Nederland af te nemen. Het is binnen de onderzoeksperiode van mei tot september 2017 niet mogelijk gebleken om voldoende Senegalese respondenten te interviewen, omdat het aantal aanvragers in genoemde periode zeer laag was. Daarom heeft de ACVZ in tweede instantie besloten geen case study Senegal in dit advies op te nemen. Door het geringe aantal interviews (15 per herkomstgroep) en de methode van selectie⁷ kon Regioplan niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko. In samenhang bezien met de informatie uit steekproeven in asielgehoren verricht in 2016 door de afdeling Onderzoek en Analyse van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), zoals samengevat vermeld in de casestudies, geeft dit wel een goede indicatie van de beweegredenen en keuzes.

De onderzoeksperiode betreft over het algemeen 2016-2017. Alleen voor de statistische ontwikkelingen is langer teruggekeken om de recente cijfers in perspectief te kunnen plaatsen. Het statistisch onderzoek is gebaseerd op informatie in de openbare Eurostat database (hoofdstuk 2). Daarnaast is cijfermateriaal gebruikt van de vreemdelingenketen (Directie Regie Migratie) en de Internationale Organisatie voor Migratie (hoofdstuk 4).

Opbouw advies

In hoofdstuk 2 is het concept 'veilig land' en een cijfermatige analyse van de ontwikkelingen in de asielaanvragen uit veilige landen weergegeven. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen uit de literatuurstudie en interviews over push- en pullfactoren voor asielgerelateerde

5 De door Regioplan geïnterviewde personen zijn geanonimiseerd aangeduid als respondenten.

6 Lesbienne, homo, biseksueel, transgender of intersekseconditie (LHBTI).

7 Op basis van bezetting locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en vrijwillige deelname.

migratie beschreven. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de mogelijke maatregelen om de push- en pullfactoren aan te pakken en zijn de conclusies en aanbevelingen in een kader geplaatst. In bijlage 2 is het juridisch kader beschreven. Bijlage 3 bevat het rapport van Regioplan. In bijlages 4 tot en met 6 zijn de casestudies voor respectievelijk Albanië, Georgië en Marokko opgenomen.

Samenstelling subcommissie

Dit advies is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit dhr. mr. J.N.M. Richelle (voorzitter), dhr. M.A. Beuving, mw. dr. S.A. Bonjour, prof.dr.mr. C.R.J.J. Rijken (tot maart 2017) en mw. dr. mr. E.R. Brouwer (vanaf maart 2017). Vanuit het secretariaat hebben dhr. drs. L.J. Obermann en dhr. mr. H. Verbaten (projectleider) meegewerkt aan dit advies.

HOOFDSTUK 2

Concept veilige landen en cijfermatig overzicht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de ACVZ in paragraaf 2.2 eerst in op het concept veilige landen. Vervolgens is in antwoord op de eerste deelvraag in paragraaf 2.3 een cijfermatige analyse van de ontwikkelingen in de asielaanvragen uit veilige landen weergegeven. Paragrafen 2.4 en 2.5 bieden inzicht in de verschillen in de erkenningspercentages van asielaanvragen en kenmerken en reisroutes en in paragraaf 2.6 de terugkeeraantallen.

2.2 Concept veilige landen

Er bestaat geen gemeenschappelijk aanvaarde interpretatie van het begrip ‘veilig land’, noch een gemeenschappelijke procedure die doorlopen moet worden om tot de conclusie te komen dat een land veilig is. In het EU-recht zien ‘veilig land van herkomst’, ‘veilig derde land’ en ‘eerste land van asiel’ op verschillende situaties.⁸ Dit kan leiden tot verwarring. Dit advies heeft uitsluitend betrekking op *asielzoekers uit een door Nederland aangemerkt veilig land van herkomst*.

Het concept ‘veilig land van herkomst’ wordt gebruikt indien naar het oordeel van de beoordelende instantie de algemene situatie in het land van herkomst de aanname rechtvaardigt dat de ingezetenen, eventueel expliciete uitzonderingen daargelaten, niet in aanmerking komen voor internationale bescherming.⁹ De UNHCR¹⁰ neemt het standpunt in dat het in strijd met het Vluchtelingenverdrag is om asielzoekers met een nationaliteit van een veilig land van herkomst automatisch uit te sluiten van bescherming.¹¹ Een land van herkomst kan volgens UNHCR in beginsel niet veilig worden geacht, als slechts een deel van het grondgebied veilig is.¹²

Het Vluchtelingenverdrag waarborgt te allen tijde het individueel beoordelen van het asielverzoek. Dat is van invloed op de veronderstelde winst in snelheid en eenvoud van afdoening van asielaanvragen van personen afkomstig uit een ‘veilig land van herkomst’.

Niet ieder land van bestemming hanteert een lijst van veilige landen. Maar in de gevallen dat dat wel gebeurt lopen de lijsten qua omvang en samenstelling zozeer uiteen dat sprake is van een onverklaarbare en moeilijk te verdedigen lappendeken, temeer daar het ‘veilig verklaren’ een dynamisch proces is met vele onafhankelijk opererende actoren. Nederland vaart, net als de andere EU-lidstaten, zijn eigen koers in het al dan niet aanmerken van een herkomstland als veilig. Dat zorgt voor grote verschillen binnen de

8 Bij het veilige *derde* land gaat het om de veiligheid van een ander land dan het land van herkomst. Dit betreft bijvoorbeeld asielzoekers die een band hebben met een land waarvan zij niet de nationaliteit hebben. Het eerste land van asiel is het land waar de asielzoeker eerder asielbescherming heeft verkregen.

9 Internationale bescherming omvat de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus. Volgens artikel 37, eerste lid richtlijn 2013/32/EU kunnen de lidstaten wetgeving invoeren of handhaven met het oog op nationale aanmerking van veilige landen van herkomst. Volgens bijlage I bij de richtlijn is van zo'n veilig land sprake wanneer de beoordelende autoriteit kan aantonen dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch sprake is van foltering, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing of bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict.

10 United Nations High Commissioner for Refugees.

11 Zie: UNHCR (1991), *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, EC/SCP/68, UNHCR.

12 Zie UNHCR (2010), *Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice*, UNHCR, p. 67.

EU. De Nederlandse lijst is in november 2015 geïntroduceerd en geleidelijk in tranches uitgebreid en telt eind 2017 59 veilige landen (27 landen zijn EU-lidstaten).¹³ Hoewel de Nederlandse lijst tamelijk lang is in vergelijking tot die van andere EU-lidstaten, zijn er eind 2017 toch nog 32 landen die niet op de Nederlandse lijst staan, hoewel zij door minimaal één andere EU-lidstaat als veilig zijn aangemerkt.¹⁴ De beslissing om een land op een bepaald moment als veilig aan te merken lijkt daarom in hoge mate arbitrair te zijn en vooral ingegeven door een nationale reactie op een sterk verhoogde instroom vanuit dat land. Daar komt nog bij dat het nogal eens voor komt dat er bij het tot veilig verklaren van een land een uitzondering wordt gemaakt voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld LHBTI) of bepaalde geografische gebieden (die niet onder centraal gezag van de regering staan). Die omstandigheid onderstreept nog eens de verdragsrechtelijk toch al bestaande noodzaak om elke asielaanvraag individueel te toetsen.

De Europese Commissie stelt voor om op termijn de nationale lijsten te vervangen door een Verordening waarin een uniforme en bindende lijst van veilige landen voor de hele Europese Unie zal worden vastgesteld. Dit kan in het voorstel tot uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de Verordening die in 2017 nog onderwerp is van onderhandelingen tussen de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europese Parlement. De Europese Commissie stelt in haar ontwerp van 4 mei 2016 de volgende veilige landen voor: de landen op de Westelijke Balkan¹⁵ en Turkije (de 28 EU landen zijn al eerder als veilig aangemerkt in het Aznar Protocol).¹⁶ De EU probeert één lijn te brengen in de toepassing van het concept veilige landen met de voorgestelde ontwerpverordening, maar gaat voorshands uit van veel minder veilige landen dan er nu op de Nederlandse lijst figureren. Op dit moment is (en blijft het naar het zich laat aanzien voor de komende vijf jaar) echter nog aan de individuele lidstaten om dergelijke lijsten vast te stellen. Het lijkt erop dat de nationale lijsten een afspiegeling zijn van nationale prioriteiten/problemen. Zo komt Nigeria slechts op één nationale lijst voor als veilig land. Marokko is wel door Nederland en Bulgarije aangemerkt als veilig, maar niet door andere lidstaten. Bovendien werkt plaatsing van een land op meerdere nationale lijsten geheel verschillend uit. Zo ligt het inwilligingspercentage van Albanese en Georgische asielerzoekers in Frankrijk aanmerkelijk hoger dan dat in Nederland.¹⁷

2.3 Ontwikkelingen in het aantal asielaanvragen in de EU en Nederland

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de eerste deelvraag van het onderzoek: Hoe ontwikkelen de asielaanvragen uit veilige landen zich in de EU en Nederland? Een accuraat beeld geven is lastig omdat er in de EU geen uniforme lijst bestaat met als veilig aangemerkte landen. In dit advies staat de Nederlandse lijst centraal en daarom is de meest recente Nederlandse lijst als uitgangspunt gebruikt. Om de recente hoge instroom in perspectief te plaatsen zal worden teruggekeken naar de ontwikkelingen voor deze groep over een aantal jaren (2008-2017).

13 Het betreft de volgende landen: 27 EU-lidstaten, Albanië, Algerije, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Canada, Georgië, Ghana, India, Jamaica, Japan, Kosovo, Liechtenstein, Macedonië, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Noorwegen, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, San Marino, Senegal, Servië, Togo, Trinidad en Tobago, Tunesië, Vaticaanstad, Verenigde Staten, IJsland en Zwitserland.

14 Het betreft volgens informatie van het EMN uit 2017 de volgende landen: Argentinië, Armenië, Bangladesh, Barbados, Benin, Bolivia, Botswana, Chili, China, Costa Rica, Ecuador, Egypte, Ethiopië, Gambia, Israël, Kaapverdië, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mauritius, Moldavië, Namibië, Nigeria, Oekraïne, Peru, Seychellen, Sierra Leone, Tanzania, Turkije, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

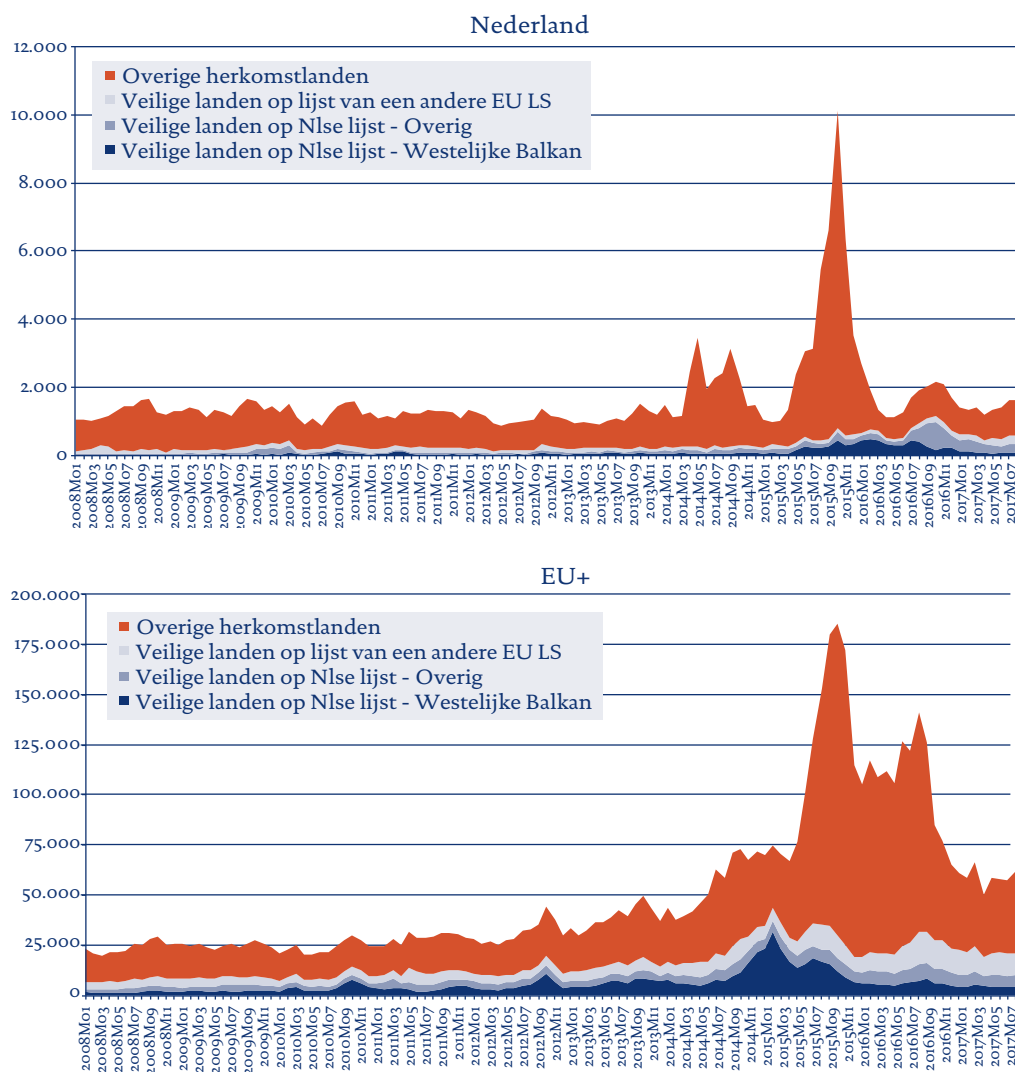
15 Het betreft de volgende landen: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië.

16 Zie: COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD).

17 Zie paragraaf 2.4.

De onderstaande figuur 1 toont de langetermijntontwikkelingen in maandelijkse asielaanvragen van personen uit door Nederland als veilig aangemerkte landen¹⁸ en van personen uit door andere lidstaten aangemerkte veilige landen, afgezet tegen de aanvragen uit de overige landen. De herkomstlanden op de Nederlandse lijst zijn onderverdeeld in Westelijke Balkan en overig. De bovenste grafiek in figuur 1 laat de ontwikkelingen zien in Nederland en de onderste grafiek de ontwikkelingen in de EU+¹⁹ als geheel.

Figuur 1: Maandelijks aantal ingediende asielaanvragen in NL en EU+, 2008-2017



Bron: Eurostat, geraadpleegd op 20 november 2017²⁰

18 De lijst die op 15 augustus 2017 van toepassing was, is gebruikt voor de selectie. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>.

19 EU+ staat voor EU-28 landen plus Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein.

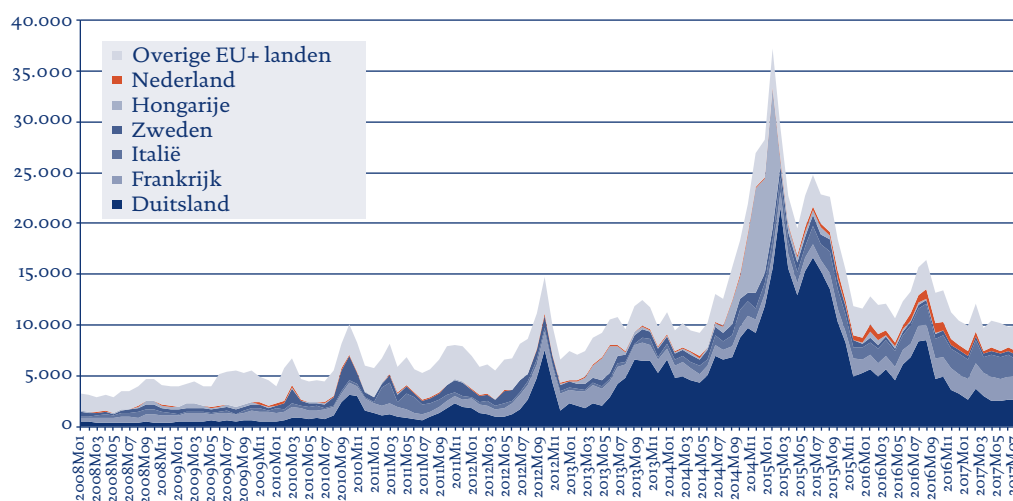
20 Het betreft het totaal aantal aanvragen (eerste + herhaalde); dit in verband met het feit dat deze cijfers completer zijn voor deze referentieperiode dan alleen eerste aanvragen.

Het totaal aantal aanvragen in Nederland in de periode 2008-2017 schommelde lange tijd rond de 1.500 per maand waarvan een zeer beperkt aandeel werd ingediend door personen uit landen die tegenwoordig als veilige landen worden aangemerkt.²¹ Dat aantal schommelde rond de 100 per maand (met verhoogde instroom eind 2009 – begin 2010), ofwel circa 7% van het totaal. Begin 2015 begon het aantal aanvragen uit veilige landen sterk te stijgen in Nederland tot een piek van bijna 1.000 aanvragen in september en oktober 2016. Doordat het aantal aanvragen uit overige landen redelijk stabiel was in 2016, liep het aandeel van veilige landen op tot bijna 50% van het totaal aantal in Nederland ingediende aanvragen. Na die piek in het najaar van 2016 is het aantal en het aandeel aanvragen uit veilige landen afgenomen tot circa 300 aanvragen per maand in de zomer van 2017 oftewel circa 20% van het totaal. Het niveau is dus nog steeds ongeveer driemaal hoger dan voor de stijging in 2015.

Het beeld is anders voor de EU+ als geheel. Daar was altijd al sprake van een aanzienlijk aantal en aandeel aanvragen van personen uit momenteel door Nederland als veilig aangemerkte landen. Het was redelijk stabiel met circa 5.000 aanvragen per maand oftewel 15% van het totaal tot eind 2010. Daarna is een geleidelijke stijging zichtbaar naar circa 10.000 aanvragen op maandbasis (25% van het totaal), gevolgd door een sterk verhoogde instroom in 2015 tot bijna 40.000 per maand en bijna 50% van het totaal. Begin 2016 was de instroom uit veilige landen weer rond de 10.000 aanvragen, gevolgd door een kleinere piek van 16.000 in de zomer van 2016. Sinds begin 2017 is het aantal stabiel met 10.000 per maand, oftewel bijna 20% van het totaal aantal ingediende aanvragen in de EU+.

De onderstaande figuur 2 toont de trend in maandelijkse asielaanvragen van personen uit door Nederland als veilig aangemerkte landen in Nederland (oranje), in lidstaten met een hoge instroom (o.a. Duitsland, blauw) en in de overige EU+ landen.

Figuur 2: Maandelijks aantal ingediende asielaanvragen door personen uit door Nederland in 2017 als veilig aangemerkte landen in EU+, 2008-2017



Bron: Eurostat, geraadpleegd op 20 november 2017²²

- 21 Voor deze statistische vergelijking zijn landen die momenteel als veilig zijn aangemerkt gedurende de hele periode 2008-2017 als veilig beschouwd.
- 22 Het betreft totaal aantal aanvragen (eerste + herhaalde); dit in verband met het feit dat deze cijfers completer zijn voor deze referentieperiode dan alleen eerste aanvragen.

In figuur 2 is te zien dat de piek in de EU+ landen in 2015 lag en de Nederlandse piek later volgde in 2016 en waarschijnlijk een afgeleide daarvan is (velen van hen hadden eerder een asielaanvraag in Duitsland ingediend). De recente daling richting het oude niveau is naar alle waarschijnlijkheid te verklaren door het feit dat het cohort dat in 2015 op zoek ging naar asiel in Europa, inmiddels weer grotendeels uit het Europese asielsysteem is verdwenen. De toestroom van asielzoekers uit door Nederland als veilig aangemerkte landen is niet een typisch Nederlandse kwestie, maar speelt in meer Europese landen. Wel is het voor Nederland een recent fenomeen. Nederland zit momenteel in de top 10 EU+ landen (nummer 7) met de hoogste instroom uit veilige landen, maar het aandeel in de EU+ is nog steeds beperkt.

Hoewel de absolute aantallen asielaanvragen uit veilige landen in Nederland in 2017 zijn gedaald ligt het niveau echter ongeveer drie maal hoger dan voor de stijging in 2015 (van 7 naar 20% van het totaal), terwijl het niveau in de EU+ gestabiliseerd is op het niveau van voor de piek (vormt nu ook bijna 20% van het totaal).

2.4 Erkenningspercentages asielaanvragen

Deze paragraaf biedt inzicht in de verschillen in de erkenningspercentages van de asielaanvragen in de EU+ en Nederland. Vervolgens is ingezoomd op de erkenningspercentages voor asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko.

Erkenningspercentages van de asielaanvragen in de EU+ en Nederland

De onderstaande tabel 1 toont alle herkomstlanden waarvan in de EU+ als geheel het inwilligingspercentage (internationale bescherming is het aandeel vluchtelingenstatus + subsidiaire beschermingsstatus / totaal aantal beslissingen) lager was dan 10% en er minimaal 1.000 eerste aanleg beslissingen zijn genomen in 2016.

Tabel 1: eerste aanleg beslissingen 2016 in de EU+ en Nederland

	EU+			NL			Veilig land Ja/nee
	Beslissingen	Internationale bescherming		Beslissingen	Internationale bescherming		
Nationaliteit	Aantal	Aantal	%	Aantal	Aantal	%	
Macedonië	13.770	45	0%	215	0	0%	Ja
Montenegro	3.155	15	0%	25	0	0%	Ja
Moldavië	3.150	30	1%	0	0		Nee
Servië	23.090	255	1%	560	0	0%	Ja
India	6.315	75	1%	35	0	0%	Ja
Bosnië	7.040	135	2%	220	0	0%	Ja
Guinee-Bissau	1.140	25	2%	5	0	0%	Nee
Mongolië	2.265	50	2%	400	0	0%	Ja
Albanië	43.235	970	2%	800	0	0%	Ja
Ghana	5.905	160	3%	20	0	0%	Ja
Kosovo	23.530	890	4%	205	0	0%	Ja
Algerije	9.865	410	4%	165	0	0%	Ja
Georgië	6.890	295	4%	140	5	4%	Ja
Marokko	7.450	330	4%	250	10	4%	Ja
Tunesië	2.195	100	5%	40	0	0%	Ja
Haiti	4.250	215	5%	0	0		Nee

	EU+			NL			Veilig land Ja/nee
	Beslissingen	Internationale bescherming		Beslissingen	Internationale bescherming		
Nationaliteit	Aantal	Aantal	%	Aantal	Aantal	%	
Senegal	9.070	510	6%	15	5	33%	Ja
Gambia	10.650	630	6%	25	5	20%	Nee
Bangladesh	14.085	855	6%	25	5	20%	Nee
Vietnam	1.475	90	6%	45	0	0%	Nee
Armenië	4.965	395	8%	50	5	10%	Nee
Nigeria	27.005	2.170	8%	205	40	20%	Nee

Bron: Eurostat, geraadpleegd op 15 augustus 2017²³

Veel van de hoge instroom landen in de EU+ staan op de Nederlandse lijst van veilige landen maar niet allemaal (niet: Moldavië, Guinee-Bissau, Haïti, Gambia, Bangladesh, Vietnam, Armenië en Nigeria). Andere EU+ landen hanteren immers weer andere lijsten van veilige landen of geen (officiële) lijsten.²⁴ Veel van de in tabel 1 genoemde herkomstlanden met een laag inwilligingspercentage staan wel op een lijst van een of meerdere andere EU-lidstaten. Alleen Guinee-Bissau, Haïti en Vietnam staan op geen enkele lijst. Tegelijkertijd heeft een land op de Nederlandse lijst een hoger inwilligingspercentage in de EU+ dan 10% (Oekraïne²⁵) en is daarom niet zichtbaar. Dit illustreert het enigszins arbitraire karakter van de Nederlandse en andere nationale lijsten van veilige landen van herkomst.

Erkenningspercentages Albanië, Georgië en Marokko

In dit advies ligt de nadruk op asielaanvragen door personen uit Albanië, Georgië en Marokko. Deze drie landen vertegenwoordigen drie belangrijke herkomstregio's en zorgen daarbinnen voor de grootste toestroom naar Nederland. In 2016 werden in totaal 7.880 aanvragen ingediend in Nederland door personen uit veilige landen. Bijna de helft kwam uit deze drie landen: Albanië 1.700 ofwel 22%, Georgië 595 ofwel 8% en Marokko 1.280 ofwel 16%.

Van de drie door de ACVZ geselecteerde landen hadden asielzoekers uit Albanië het laagste inwilligingspercentage in de EU+ in 2016: 2% (0% in Nederland). Het inwilligingspercentage van Georgische en Marokkaanse aanvragen was iets hoger maar nog steeds gering: 4% in zowel Nederland als in de EU+ als geheel. Opvallend zijn de verschillen tussen de EU-lidstaten. Hoewel de meeste lidstaten niet of nauwelijks asielverzoeken inwilligen van deze drie nationaliteiten, doen Frankrijk (13% van de Albanese en Georgische aanvragen; 21% van de Marokkaanse aanvragen) en in mindere mate Italië (18% van de

- 23 Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' waardoor een aantal '0' in werkelijkheid behalve '0' ook '1' of '2' kan zijn. Asielverzoeken die eindigen met een afwijzing omdat een andere staat verantwoordelijkheid accepteerde op basis van de Dublin verordening of buiten behandeling stelling na intrekking door vreemdeling (expliciet of impliciet/vertrokken met onbekende bestemming) worden niet meegeteld in de beslis cijfers.
- 24 Zie bijlage bij *Kamerstukken II 2016/17 19637 nr. 2113*. Op 1 januari 2016 hanteerden België (7 niet-EU landen), Bulgarije (17 niet-EU landen), Denemarken (16 niet-EU landen), Duitsland (5 niet-EU landen), Frankrijk (16 niet-EU landen), Ierland (2 niet-EU landen), Kroatië (onbekend), Luxemburg (onbekend), Malta (18 niet-EU landen), Oostenrijk (10 niet-EU landen), Slowakije (12 niet-EU landen), Tsjechië (13 niet-EU landen) en het Verenigd-Koninkrijk (26 niet-EU landen) een lijst met veilige landen. De veilige landen op die lijsten fluctueren. Noorwegen, Zweden en Zwitserland hanteren een onofficiële lijst ('accelarated procedures'). Het EMN zal naar verwachting in januari 2018 onderzoek publiceren.
- 25 In Nederland was het inwilligingspercentage afgrond 0% tegenover 12% in EU+ als geheel. Let wel de staatssecretaris heeft een uitzondering gemaakt voor regio's in de Oekraïne die niet onder het gezag van de centrale autoriteiten staan. Andere lidstaten maken dat onderscheid niet en merken Oekraïne daarom niet aan als veilig, met uitzondering van Bulgarije.

Albanese aanvragen) en België (10% van de Marokkaanse aanvragen) dit wel. Marokko is niet als veilig land aangemerkt door Frankrijk en België. Italië hanteert geen lijst. Het is niet bekend wat de oorzaak is van de verschillen in de inwilligingspercentages tussen de EU+ landen. Het kan deels te maken hebben met een verschil in de kenmerken van de asielaanvragen in verschillende lidstaten en/of verschillende wijze van beoordeling van vergelijkbare vluchtrelazen.

2.5 Kenmerken en reisroutes van asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko

In deze paragraaf zal ingegaan worden op de tweede deelvraag van het onderzoek: Wat zijn de kenmerken van deze groepen asielzoekers uit veilige landen en welke routes nemen asielzoekers uit veilige landen naar en binnen de EU? Het onderzoek heeft zich beperkt tot drie nationaliteiten: Albanezen, Georgiërs en Marokkanen.

Kenmerken van asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko

Uit onderzoek blijkt dat het profiel van Albanese, Georgische en Marokkaanse asielzoekers in Nederland verschilt.²⁶ De burgerlijke staat verschilt naar herkomstland. Er zijn grote verschillen naar opleidingsniveau. De overgrote meerderheid is man. De meesten zijn tussen de 20 en 30 jaar oud. Marokkaanse asielzoekers zijn over het algemeen ongehuwde jonge mannen, bij Georgische asielzoekers betreft het gehuwde en ongehuwde jonge mannen die veelal alleen reizen en bij Albanese asielzoekers gaat het met name om jonge families.

De door Regioplan geïnterviewde Marokkaanse en Georgische asielzoekers zijn over het algemeen hoogopgeleid, maar werkten onder hun opleidingsniveau in hun herkomstland.²⁷ Onder de geïnterviewde Albanezen was het opleidingsniveau gemiddeld lager. Ook zijn er verschillen naar herkomstlanden wat betreft herkomstgebied (stad of platteland) en duur van de reis. De meeste respondenten uit Albanië en Georgië zijn nog maar kort in Nederland (<3 maanden), de meeste Marokkaanse respondenten verblijven langer in de EU (één tot anderhalf jaar) en er zijn uitschieters bij alle drie de groepen van 8, 12 en zelfs 15 jaar (illegaal) verblijf in Europa. De meerderheid had voor vertrek een baan.

Reisroutes

Uit onderzoek blijkt dat asielzoekers uit de drie landen gebruikmaken van verschillende reisroutes naar Europa.²⁸ Marokkaanse asielzoekers zijn veelal via Turkije en Griekenland of via Spanje gereisd. Zij hebben het grootste deel van de reis geen gebruik gemaakt van eigen identiteitspapieren en hebben vaak hulp gehad van mensensmokkelaars. De reisroutes binnen Europa voor Marokkanen zijn divers. Duitsland is het voornaamste doorreisland voordat zij in Nederland aankomen. De meerderheid van de Albanese en Georgische respondenten is met het vliegtuig in Duitsland aangekomen. De meesten hebben gebruik gemaakt van eigen identiteitspapieren, en zijn samen met familieleden gereisd. Albanezen reizen sinds 2010 visumvrij naar de Schengenlanden. Georgiërs reizen legaal met visum naar de Schengenlanden en zijn sinds april 2017 visumvrij.²⁹

26 Deze informatie is gebaseerd zowel op het rapport van Regioplan in bijlage 3 als op informatie van de IND.

27 De informatie over opleidingsniveau, werk en verblijf in de EU is gebaseerd op het rapport van Regioplan. Door het geringe aantal interviews (15 per herkomstgroep) en de methode van selectie kan Regioplan niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie asielzoekers uit deze drie landen.

28 De informatie over de reisroutes is zowel gebaseerd op het rapport van Regioplan als op informatie van de IND.

29 Zie paragraaf 4.5. De instroom uit Albanië en Georgië is in september 2017 verder gedaald en is inmiddels weer terug op het niveau van vóór de piek in 2016. Het is nog te vroeg om te bepalen wat de lange termijn effecten zullen zijn.

2.6 Terugkeer

Deze paragraaf biedt inzicht in het totaal aantal terugkeerbesluiten van personen afkomstig uit (veilige) herkomstlanden en de effectuering ervan in de EU+ en Nederland.

De onderstaande tabel 2 toont (zelfstandige en gedwongen) terugkeer van personen uit veilige landen (waaronder een onbekend deel asielzoekers) naar een land buiten de EU in 2016. De terugkeercijfers zien op *alle* vreemdelingen ongeacht of de persoon een asielprocedure heeft doorlopen. Er zijn geen terugkeercijfers beschikbaar die alleen zien op afgewezen asielzoekers. Bovendien is de verhouding vertrek/terugkeerbesluit slechts indicatief, dit kan leiden tot terugkeerratio's boven de 100%, zoals voor Albanië, Macedonië, Mongolië en Jamaica.³⁰ Het hoge aantal terugkeerbesluiten voor India in Nederland (boven de 2.000 in 2016) betreft voor het overgrote deel geen asielaanvragen.

Tabel 2: Effectuering terugkeerbesluiten 2016 in de EU+ en NL

Nationaliteit	EU+				NL			
	Afwijzing Asiel	Terugkeer			Afwijzing Asiel	Terugkeer		
		Besluit	Vertrek	Ratio		Besluit	Vertrek	Ratio
Aantal	Aantal	Aantal	%	Aantal	Aantal	Aantal	%	
Albanië	40.935	35.865	43.115	120%	795	1.585	1.765	111%
Servië	21.660	13.895	13.035	94%	560	850	635	75%
Mongolië	1.020	2.025	1.045	52%	400	470	425	90%
Oekraïne	6.805	27.280	22.760	83%	255	640	650	102%
Marokko	2.065	34.320	9.960	29%	240	1.420	255	18%
Bosnië	6.495	5.075	3.765	74%	220	315	245	78%
Macedonië	8.490	6.100	7.740	127%	215	335	225	67%
Kosovo	37.225	13.685	13.135	96%	205	305	270	89%
Algerije	3.640	22.000	3.795	17%	160	280	110	39%
Georgië	5.225	5.800	3.245	56%	135	240	165	69%
Tunesië	1.265	10.345	2.550	25%	40	125	40	32%
India	2.015	17.765	8.035	45%	35	2.220	225	10%
Montenegro	2.410	1.495	2.405	161%	25	40	15	38%
Ghana	2.475	4.235	865	20%	15	445	115	26%
Senegal	4.725	5.490	515	9%	15	45	20	44%
Jamaica	165	1.095	530	48%	10	25	15	60%
Togo	505	545	50	9%	5	25	5	20%
Overig	17.785	10.650	6.020	57%	0	3.165	480	15%
Totaal	164.905	217.665	142.565	65%	3.330	12.530	5.660	45%

Bron: Eurostat, geraadpleegd op 15 augustus 2017³¹

- 30 Het betreft terugkeer van alle vreemdelingen (illegaal, afwijzing aanvraag asiel of regulier). Doordat er enige tijd zit tussen een terugkeerbesluit en daadwerkelijk vertrek, komt het voor dat beide gebeurtenissen in een verschillend kalenderjaar plaatsvinden. Dit kan leiden tot een terugkeerratio van meer dan 100%. Terugkeercijfers die worden geleverd aan Eurostat zijn niet geharmoniseerd en lidstaten gaan bijvoorbeeld verschillend om met het uitvaardigen van een terugkeerbesluit. Daarom kan de verhouding vertrek/terugkeerbesluit slechts als indicatief worden beschouwd.
- 31 Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' De statistieken zien op terugkeerbesluiten en effectief vertrek (zowel vrijwillig als gedwongen) naar een land buiten de EU (land van herkomst dan wel een ander derde land) naar aanleiding van terugkeerbesluit. De tabel is gesorteerd van hoog naar laag op basis van het aantal negatieve asielbeslissingen in 2016 genomen door Nederland.

Zowel voor Nederland als voor de EU+ als geheel vormde de terugkeer van Albanezen in 2016 ongeveer een derde van alle terugkeer van vreemdelingen afkomstig uit veilige landen. Personen uit landen van de Westelijke Balkan vormden in 2016 gezamenlijk zelfs een ruime meerderheid van alle terugkeerders uit veilige landen.³² De terugkeerratio (verhouding aantoonbaar vertrek/terugkeerbesluit) lag in 2016 over het algemeen nabij de 100% voor deze nationaliteiten wat een effectief terugkeerproces zou suggereren.³³ Ook voor de sterk op de EU gerichte landen Oekraïne en Georgië is de mate van terugkeer na een terugkeerbesluit hoog. Voor de veilige landen uit Noord- en West-Afrika waaronder Marokko is het een heel ander verhaal. Nederland en andere EU+ landen lukt het slechts om een beperkt deel van de personen uit die landen die onder een terugkeerbesluit vallen, (vrijwillig of gedwongen) te laten terugkeren. De terugkeerratio van de totale groep personen met een nationaliteit van een veilig land steekt wel gunstig af tegenover het totaal van alle nationaliteiten (niet zichtbaar in de tabel).³⁴

32 Het totale vertrek van personen van de Westelijke Balkan was in de EU+ 83.195 in 2016 (58% van totaal 142.565) en in Nederland 3.155 in 2016 (56% van totaal 5.660).

33 Het komt regelmatig voor dat uitgedoodeerde asielzoekers aangeven vrijwillig te vertrekken, maar vlak voor het beoogde vertrek met onbekende bestemming verdwijnen. Vertrek met onbekende bestemming valt buiten de registratie door Eurostat en is niet zichtbaar in de tabel. Dit kan leiden tot een hogere terugkeerratio dan in de praktijk het geval is.

34 De terugkeerratio in 2016 is 45% (nationaliteiten van een veilige land) versus 36% (alle nationaliteiten) voor Nederland, respectievelijk 65% versus 46% voor de EU+.

HOOFDSTUK 3

Push- en pullfactoren voor asielzoekers uit veilige landen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseert de ACVZ de belangrijkste drijvende krachten voor asielmigratie uit veilige landen naar Nederland. De conclusies uit de literatuurstudie over asielmigratie worden gebruikt als conceptueel kader in paragraaf 3.2 en 3.3. Vervolgens zal in paragraaf 3.4 en 3.5 worden ingezoomd op de drijvende krachten voor asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko op basis van de resultaten van het onderzoek door Regioplan en informatie van de IND. Deze informatie (samengevat in figuur 3 en 4) geeft antwoord op de derde en vierde deelvraag van het onderzoek: Wat zijn de pushfactoren voor het vertrek uit het land van herkomst? Welke pullfactoren bestaan er voor deze groepen asielzoekers om in Nederland asiel aan te vragen?

Er bestaat in de literatuur grotendeels consensus over dat sociaal-economische en politieke factoren in de herkomstlanden belangrijke determinanten zijn voor asielgerelateerde migratie. Over de rol van demografische factoren, geografische nabijheid, klimaatverandering, beleid, sociaal-economische aspecten in bestemmingslanden en andere factoren lopen de gezichtspunten in de literatuur uiteen.³⁵ Het verschilt uiteraard per individuele situatie welke van deze factoren het meest belangrijk zijn. Zo zullen bij asielzoekers uit veilige landen andere motieven dominant zijn dan bij asielzoekers uit landen waar een gewapend conflict heerst.

In de volgende paragrafen is op basis van een literatuurstudie een onderscheid gemaakt in hoofd push- en pullfactoren.

3.2 Pushfactoren

Onder pushfactoren worden factoren verstaan die maken dat een asielmigrant zijn land verlaat. Dat zijn per definitie factoren die in het herkomstland spelen, zoals vervolging, conflicten en oorlog, of een slechte economische situatie. Beslissingen om te vertrekken zijn divers en kunnen gerelateerd zijn aan werk, studie, gezinsvorming of -hereniging, levensstijl, ontsnapping uit onderdrukking en vele andere factoren. Pushfactoren zijn dus gelegen in individuele en sociale factoren en omstandigheden in de landen van herkomst.

In de literatuur zijn de volgende hoofd pushfactoren te onderscheiden:

Politieke factoren (onveiligheid in het land van herkomst)

1. Conflicten en oorlog;
2. Onveiligheid (angst voor vervolging);
3. Mensenrechtenschendingen;
4. Corruptie.

35 Zie EASO (2016), *The push and Pull Factors of Asylum Related Migration – A literature Review*, IOM en Maastricht University in opdracht van EASO.

Sociaal-economische factoren (onderontwikkeling in het land van herkomst)

5. Armoede;
6. Ongelijkheid (achterstelling bijzondere groepen);
7. Arbeidsmarkttoegang en werkloosheid;
8. Gebrekkige sociale infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, voorzieningen).

Overige factoren

9. Demografische factoren (leeftijdsofbouw, bevolkingsgroei, verstedelijking);
10. Klimaatverandering (droogte en overstromingen in de regio).

Twee grootschalige studies verdienen volgens de ACVZ bijzondere aandacht. De eerste is een uitvoerige case study van de European Asylum Support Office (EASO) die zich richtte op asielaanvragers uit de Westelijke Balkan (Kosovo, Servië, Albanië, Macedonië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina) die jarenlang gezamenlijk ongeveer 20% van de EU- instroom aan asielaanvragen vormden ondanks een zeer laag inwilligingspercentage.³⁶ Uit de studie van EASO komt naar voren dat de belangrijkste pushfactoren voor vertrek uit de Westelijke Balkanlanden zijn:

- Sociale problemen van bijzondere groepen (o.a. LHBTI, Roma);
- Toegang tot de arbeidsmarkt en werkloosheid;
- Gebrek aan sociale infrastructuur, bijvoorbeeld gebrek aan voorzieningen en sociale bijstand, infrastructuur voor gehandicapten;
- Bestaan van parallelle maatschappelijke systemen (o.a. bloedwraak en vendetta);
- Gebrekkig gezondheidssysteem of gezondheidsproblemen bij bijzondere groepen;
- Onderwijsgerelateerde problemen.

De tweede betreft een studie van emigratie uit meerdere Afrikaanse landen naar Europa in de periode 1960 tot en met 2010.³⁷ De onderzoekers Flahaux en De Haas verwerpen het idee dat migratie uit Afrika altijd het resultaat is van conflict of armoede in het thuisland, maar tonen aan dat er een groot deel van de Afrikaanse migranten vanwege individuele redenen, zoals familie-, educatieve of werkgelegenheidsredenen emigreert. Dergelijke mogelijkheden om te migreren ontstonden meestal alleen voor die individuen in Afrikaanse landen in het midden van de ontwikkelingscurve.³⁸ De onderzoekers merken bovendien op dat in tegenstelling tot gemeenschappelijke percepties de meeste Afrikaanse emigratie in de loop van de tijd intraregionaal binnen het Afrikaanse continent is geweest, waarbij de meerderheid van de migranten op weg is naar regionale hubs in plaats van naar Europa.

3.3 Pullfactoren

Pullfactoren zijn factoren die maken dat een asielzoeker een specifiek bestemmingsland of 'Europa' kiest om naar toe te migreren. Dat kunnen kenmerken van de respectievelijke landen zijn, zoals een stabiel politiek klimaat, respecteren van de mensenrechten, veiligheid, de aanwezigheid van familie en vrienden, mogelijkheden voor (illegaal) werk en goede sociale voorzieningen.

36 Zie EASO (2013), *Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, EASO. EASO (2015), *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, update mei 2015, EASO.

37 Flahaux, M., De Haas, H. (2016), 'African migration: Trends, patterns, drivers.', *Comparative Migration Studies*, 4(1).

38 Een ontwikkelingscurve is de ontwikkeling in inkomen (BNP) afgezet tegen immigratie/emigratie.

Op basis van de literatuurstudie zijn de volgende hoofd pullfactoren te identificeren:

Vrijheid en veiligheid

1. Grote mate van veiligheid en vrijheid;
2. Respect voor mensenrechten (rechtstaat);
3. Levensstijl (acceptatie in Westerse maatschappij);
4. Stabiel politiek klimaat (democratie en afwezigheid corruptie).

Een belangrijke overweging voor asielzoekers is de overtuiging dat een bestemmingsland de mensenrechten en de rechtsstaat eerbiedigt. Uit meerdere kwalitatieve studies blijkt dat de perceptie van de bestemming als ‘veilig’ en de hoop op een beter leven of toekomst belangrijk was voor respondenten.³⁹ Dit toont aan dat de zoektocht naar meer vrijheid en een comfortabel leven belangrijke drijfveren zijn voor migratie naar Europa.

Sociaal-economische factoren

5. Economische kansen op arbeid of studie in vergelijking met herkomstland;
6. Sociaal netwerk, gezinsvorming en –hereniging;
7. Een functionerend onderwijs-, gezondheids- en sociaal zekerheidsstelsel;
8. Asielvoorzieningen (opvangvoorzieningen, leefgeld, vertrekpremies).

Migratie is risicovol. Het risico en de kosten die voor rekening komen van een gezin voor het ondersteunen van een irreguliere migrant zijn groter dan voorheen door de toename van grenscontroles en het strenge migratiebeleid in de EU. Gezinsleden of vrienden die al gevestigd zijn in het bestemmingsland, kunnen deze risico’s verlagen door informatie en ondersteuning te verstrekken. Hierdoor worden zogenaamde ‘transnationale sociale netwerken’ vaak beschouwd als een belangrijke pullfactor. Uit meerdere statistische studies blijkt dat asielzoekers vaker migreren naar landen waar andere migranten uit hun land van herkomst zijn.⁴⁰

Overige factoren

9. Geografische nabijheid (landen in de ring rond Europa);
10. Aanwezigheid van diaspora;
11. Culturele, taalkundige en koloniale banden met herkomstland.

Naast vrijheid en veiligheid en sociaal-economische factoren spelen ook andere factoren zoals cultuur, taal en koloniale banden een rol. Veel diaspora in Europa zijn gevormd door de koloniale geschiedenis van Europa. Bekendheid met cultuur en taal verlaagt de kosten van aanpassing aan een nieuw land. Hieruit volgt het vermoeden dat landen meer populair zouden zijn bij asielzoekers uit hun vroegere kolonies. Sommige wetenschappers stellen daarom dat sommige bestemmingslanden altijd een grotere aantrekkingskracht zullen uitoefenen op asielzoekers dan andere landen, ongeacht welke beleidsmaatregelen genomen worden.⁴¹

39 Liebling, H., e.a. (2014), ‘Understanding the experiences of asylum seekers.’, *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 10(4): p. 207-219; Valenta, M., Zuparic-Iljic, D., Vidovic, T. (2015), ‘The Reluctant Asylum-Seekers: Migrants at the Southeastern Frontiers of the European Migration System’, *Refugee Survey Quarterly*, 34 (3) p. 95-113.

40 Zie Poppy, J., Mayblin, L. (2016), ‘Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence’, University of Sheffield, working paper: 04/16.1; Keogh, G. (2013), ‘Modelling asylum migration pull-force factors in the EU-15’, *The Economic and Social Review*, 44(3): p. 371-399.

41 Zie Neumayer, E. (2004), ‘Asylum Destination Choice: What Makes some West European Countries More Attractive than Others?’, *European Union Politics*, 5(2), p. 155-80; Crawley, H. (2010), *Chance or Choice? Understanding why Asylum Seekers Come to the UK*, London: Refugee Council.

Uit de hiervoor genoemde case study van EASO komt naar voren dat de belangrijkste pullfactoren voor asielmigranten uit de Westelijke Balkan zijn:

- De opvangvoorzieningen in combinatie met langere procedures, zodat deze migranten langer gebruik kunnen maken van die faciliteiten;
- De aanwezigheid van diaspora in de lidstaten (familie/vrienden om te helpen);
- Een goede sociaal-economische situatie in de lidstaten (kans op arbeid of voorzieningen zoals kinderopvang en het gezondheidsstelsel).

Deze factoren zijn van invloed op de keuze voor een lidstaat, maar minder naarmate de procedure korter en soberder is. De bevindingen in de update van het rapport (mei 2015) over het effect van de door de lidstaten genomen maatregelen zijn als volgt: hoe korter de gehele asielprocedure (van aanvraag tot besluit en terugkeer) en hoe lager de financiële vergoedingen tijdens de procedure hoe duidelijker het effect is op het verminderen van het aantal asielaanvragen dat kennelijk ongegrond is. Andere maatregelen zoals informatiecampagnes en terugkeerprogramma's spelen ook een rol volgens de lidstaten, maar hebben een minder duidelijk effect op het verminderen van het aantal asielaanvragen.⁴²

De centrale vraag is waarom asielzoekende migranten uit landen die als veilig zijn aangemerkt voor Nederland kiezen?

De belangrijkste reden dat sommige asielmigranten voor Nederland kiezen is een bestaand sociaal netwerk en de wens zich te herenigen met familie en/of vrienden.⁴³

Uit verschillende studies blijkt dat Nederland vaak niet de gewenste bestemming is van asielmigranten die zich in Nederland bevinden.⁴⁴ Migranten zijn niet altijd in staat om meteen naar hun gewenste land van bestemming te migreren, zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, de Scandinavische landen of de Verenigde Staten.

Koloniale banden, taal en cultuur lijken geen pullfactor van belang te zijn voor Nederland, maar wel voor buurlanden zoals België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Over de redenen waarom asielmigranten voor Nederland als eindbestemming kiezen is verder weinig bekend.⁴⁵ Hoewel de hiervoor aangehaalde studies zijn gedaan naar irreguliere migratie naar Nederland, ligt de focus van deze studies niet op de factoren die de keuze voor Nederland beïnvloeden van (asiel)migranten uit veilige landen.

Er is een gebrek aan informatie over migratieroutes na binnenkomst in de EU. Wat bekend is in studies over de keuze voor Nederland focust op specifieke migranten afkomstig uit Afghanistan en Angola en niet uit andere landen van herkomst.⁴⁶

42 Zie EASO (2015), *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, update mei 2015, EASO, p. 43.

43 Böcker, A., Havinga, T. (1999), 'Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum seekers in Belgium, the Netherlands and the UK', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, p. 43-61; Bijleveld, C., Taselaar, A. (2000), *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen; verslag van een expert meeting*, Den Haag: WODC Onderzoeksnotities 2000/2; Jennissen, R. e.a. (2009), *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*, Maastricht University in opdracht van WODC: Den Haag, Cahier 2009-3.

44 Aarts, J., Staring, R. (2010), 'Jong en Illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst', Boom Juridische uitgever, Den Haag: WODC; Buil C., Siegel M. (2014), *Destination Europe: Afghan Unaccompanied Minors Crossing Borders*, in: Spyrou S., Christou M. (red.), *Children and Borders. Studies in Childhood and Youth*, Palgrave Macmillan, London.

45 Zie Kuschminder, K., De Bresser, J. Siegel, M., (2015), *Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten*, Maastricht University (MGSoG) in opdracht van het WODC: Den Haag.

46 Zie Van Wijk, J. (2008), 'Luanda – Holanda: Irregular Migration from Angola to the Netherlands.', *International Migration*, 48(2) p. 1-30.; Kuschminder, K., Siegel, M. (2016), *Rejected Afghan asylum seekers in the Netherlands Migration experiences, current situations and future aspirations*, UNU-MERIT/MGSoG, Working Paper 2016.

Meer onderzoek is nodig naar de dynamiek in de herkomstlanden en onderzoek naar de pullfactoren in nabije bestemmingslanden zoals België, Frankrijk, Engeland, Duitsland en de Scandinavische landen. Door de resultaten van economische, demografische, antropologische en migratiestudies naast elkaar te leggen kan een completer beeld worden gevormd van de vaak complexe push- en pullfactoren die een rol spelen.

3.4 Resultaten onderzoek pushfactoren

De belangrijkste redenen voor vertrek uit het land van herkomst voor Albanese, Georgische en Marokkaanse asielzoekers in Nederland zijn in de casestudies van dit onderzoek geïdentificeerd.⁴⁷

De onderstaande figuur 3 vat samen in hoeverre de hoofd pushfactoren geïdentificeerd in paragraaf 3.2 voor deze groepen een rol spelen.

Figuur 3: Pushfactoren voor asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko

	Factor/Herkomstland	Albanië	Georgië	Marokko
Politiek	1 Conflicten en oorlog	--	--	--
	2 Onveiligheid (angst voor vervolging)	+ ⁴⁸	+ ⁴⁹	+ ⁵⁰
	3 Mensenrechtenschendingen	-	+	+ ⁵¹
	4 Corruptie	++	-/+	++
Sociaal-economisch	5 Armoede	++	++	++
	6 Ongelijkheid (achterstelling bijzondere groepen)	+	+	+
	7 Arbeidsmarkttoegang en werkloosheid	++	++	++
	8 Gebrekkige sociale infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, voorzieningen)	++	++	++
Overig	9 Demografische factoren (leeftijdsopbouw, bevolkingsgroei, verstedelijking)	+	-/+	+
	10 Klimaatverandering (droogte en overstromingen in de regio)	--	--	--

Legenda:

- Onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- /+ Neutraal
- + Enigszins belangrijk
- ++ Zeer belangrijk

Bij alle drie de groepen vormt het gebrek aan economisch perspectief (nr. 5 tot 8 in figuur 3) – verergerd door corruptie in de betreffende staat (nr. 4) – over het algemeen de belangrijkste reden voor vertrek. Ook het gebrekkige onderwijssysteem en gezondheidsstelsel (nr. 8) spelen een belangrijke rol. Specifiek voor Albanese vormt de angst voor bloedwraak en andere persoonlijke problemen (nr. 2) een belangrijke factor. Bij Marokkanen (nr. 3) en in mindere mate Georgiërs (nr. 2) speelt het gebrek aan politieke vrijheid een rol. Door Marokkanen wordt ook het gebrek aan religieuze en seksuele vrijheid (nr. 2) genoemd.

47 Op basis van interviews met asielzoekers door Regioplan en informatie van de IND uit de asielgehoren, zie bijlage 4 tot en met 6 voor een uitgebreide analyse per land.

48 Dit ziet op bloedwraak en andere persoonlijke problemen.

49 Dit ziet op gebrek aan politieke vrijheid: vervolging wegens steun aan oppositie.

50 Dit ziet op gebrek aan seksuele en religieuze vrijheid.

51 Dit ziet op gebrek aan vrijheid en onderdrukking politieke onrust.

3.5 Resultaten onderzoek pullfactoren

De belangrijkste redenen voor Albanezen, Georgiërs en Marokkanen om ervoor te kiezen in Nederland hun asiilverzoek in te dienen zijn in dit onderzoek geïdentificeerd.⁵²

De onderstaande figuur 4 vat samen in hoeverre de hoofd pullfactoren geïdentificeerd in paragraaf 3.3 voor deze groepen een rol spelen.

Figuur 4: Pullfactoren voor asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko

		Factor/Herkomstland	Albanië	Georgië	Marokko
Vrijheid en Veiligheid	1	Grote mate van veiligheid en vrijheid	+	+	+
	2	Respect voor mensenrechten (rechtstaat)	+	+	+
	3	Levensstijl (acceptatie in Westerse maatschappij)	-	-	+
	4	Stabiel politiek klimaat (democratie en afwezigheid corruptie)	-/+	+	-/+
Sociaal-economisch	5	Economische kansen op arbeid of studie in vergelijking met herkomstland	++	+	-/+
	6	Sociaal netwerk, gezinsvorming en -hereniging	+	-	+
	7	Een functionerend onderwijs-, gezondheids- en sociaal zekerheidsstelsel	++ ⁵³	+	+
	8	Asielvoorzieningen (opvangvoorzieningen, leefgeld, vertrekpremies)	++	++	+
Overig	9	Geografische nabijheid (landen in de ring rond Europa)	++ ⁵⁴	++ ⁵⁵	++ ⁵⁶
	10	Aanwezigheid van diaspora	-/+	-	+
	11	Culturele, taalkundige en koloniale banden met herkomstland	--	--	--

Legenda:

- Onbelangrijk
- Niet zo belangrijk
- /+ Neutraal
- + Enigszins belangrijk
- ++ Zeer belangrijk

Bij alle drie de groepen vormde Nederland meestal niet het land van eerste keuze om asiel in te dienen (de geografische nabijheid van 'Europa' gaf de doorslag, nr. 9 in figuur 4). Veelal heeft men eerst asiel aangevraagd in Duitsland. Pas nadat het verzoek daar was afgewezen en/of de omstandigheden daar tegenvielen, kwam buurland Nederland in beeld. De gepercipieerde kwaliteit van de asiel- en opvangvoorzieningen (nr. 8) speelde een belangrijke rol om vervolgens voor Nederland te kiezen, vooral voor Albanezen en Georgiërs. Daarnaast had Nederland een positief imago op het gebied van veiligheid en vrijheid (nr. 1), tolerantie en afwezigheid van discriminatie (nr. 2). Voor Albanezen speelde ook de kwestie van de aanwezigheid van goede medische voorzieningen (nr. 7) en de mogelijkheden om te werken een rol (nr. 5). Voor Marokkanen was de aanwezigheid van een grote Marokkaans-Nederlandse gemeenschap (nr. 10) ook van belang.

52 Op basis van interviews van asielzoekers door Regioplan en informatie van de IND uit de asielgehoren, zie bijlage 4 tot en met 6 voor een uitgebreide analyse per land.

53 Het ziet met name op medische zorg.

54 Het ziet op het feit dat Albanië dichtbij de EU ligt en Nederland grenst aan Duitsland (waar men veelal eerst een asielaanvraag heeft ingediend) en Nederland ligt op de route naar het Verenigd Koninkrijk waar men graag naar toe wil.

55 Men had bij vertrek veelal Duitsland op het oog en diende daar veelal eerst een aanvraag in of besloot op het laatste moment toch voor buurland Nederland te kiezen wegens negatieve verhalen over Duitsland.

56 Men heeft veelal eerst in Duitsland asiel aangevraagd. Nadat het verzoek daar was afgewezen en/of de omstandigheden daar tegenvielen probeerde men het vervolgens in Nederland.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseert de ACVZ de maatregelen gericht op de aanpak van de push- en pullfactoren en andere flankerende maatregelen voor asielzoekers uit de door de staatssecretaris aangemerkte veilige landen. In paragraaf 4.2 is de aanpak van de pushfactoren op de langere termijn door Nederland en in internationaal verband beschreven. Vervolgens is in paragraaf 4.3 de aanpak van de pullfactoren voor Nederland beschreven en worden de effecten van de recent door de staatssecretaris genomen maatregelen bekeken. Paragraaf 4.4 (Dublin), paragraaf 4.5 (visumbeleid) en 4.6 (terugkeerbeleid), en 4.7 (informatiecampagnes) betreffen flankerende nationale en EU-maatregelen. Deze (flankerende) maatregelen zijn van invloed op migratie uit veilige landen en kunnen asielzoekers, die nagenoeg geen kans maken op asiel, ontmoedigen asiel aan te vragen. De conclusies en aanbevelingen zijn in dit hoofdstuk in een kader geplaatst.

4.2 Aanpakken van de pushfactoren

De toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (nu: JenV) heeft in november 2015 maatregelen genomen om de instroom van asielzoekers uit de door Nederland aangemerkte veilige landen te beperken. Dit is volgens de staatssecretaris van belang voor het draagvlak voor het bieden van asielbescherming aan degenen die dat wel nodig hebben.⁵⁷ De staatssecretaris zet verder in op het aanpakken van de onverminderd weerbarstige terugkeerproblematiek.

Aanpak pushfactoren (grondoorzaken van migratie) op de langere termijn

Om asielmigratie uit veilige landen te beperken zoekt de regering ook naar meer duurzame oplossingen op de langere termijn, zoals het stimuleren van de economie in ontwikkelingslanden. Minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking presenteerde in mei 2015 een plan om te investeren in ontwikkeling in (Noord-)Afrika met het idee het toekomstperspectief van de inwoners daar te vergroten en zo de kans op migratie te verkleinen. Onder Nederlanders denkt twee op de drie (67%) dat het stimuleren van de economie in arme landen de beste manier is om migratie tegen te gaan.⁵⁸ De beperkte Nederlandse budgettaire inzet moet bezien worden in het licht van internationale ontwikkelingen.⁵⁹

De Europese Unie en een aantal Afrikaanse landen sloten op 12 november 2015 een overeenkomst in de Maltese hoofdstad Valletta. Met de oprichting van het EU 'Emergency Trust Fund for Africa' heeft de EU € 1,8 miljard voor 23 Afrikaanse landen toegezegd om de oorzaken van migratie aan te pakken.⁶⁰

57 Zie Tweede Kamer debat 1 december 2016 'Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017 (34550-VI).

58 Kaleidos Research (2015), Nederland en migratie, Kaleidos Research 4: Amsterdam, p. 22.

59 Zie het LEAD fonds (Local Employment in Africa for Development) van € 25 miljoen, een extra bijdrage van € 25 miljoen via het Dutch Good Growth Fund. Het Addressing Root Causes fonds (€ 125 miljoen) financiert activiteiten gericht op grondoorzaken van gewapend conflict, instabiliteit en irreguliere migratie.

60 Zie EU: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en. De volgende 23 Afrikaanse landen nemen deel. Regio sub-Sahara: Burkina Faso, Kameroen, Tsjaad, Ivoorkust, Gambia, Ghana, Guinee, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria, Senegal. Hoorn van Afrika: Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Somalië, Zuid Soedan, Soedan, Tanzania en Oeganda. Noord-Afrika: Algerije, Egypte, Libië, Marokko en Tunesië.

De 23 Afrikaanse landen beloven op hun beurt om hun burgers, als die in de EU asiel aanvragen en worden afgewezen, weer terug te nemen. De Europese Commissie heeft de lidstaten gevraagd dat bedrag te verdubbelen, maar de lidstaten hebben tussen november 2015 en november 2017 in totaal € 189 miljoen bijgedragen aan het fonds.⁶¹ Inmiddels zijn de eerste projecten om toekomstige Afrikaanse migranten in hun herkomstlanden meer perspectief te bieden van start gegaan. Van de € 161,8 miljoen die werd toegewezen aan Senegal voor projecten in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika, werd tot nu € 104,3 miljoen (64%) gegund. Het betreft onder meer concrete acties om irreguliere migratie te voorkomen, in het bijzonder door werkgelegenheid te scheppen. Een project in Niger met € 30 miljoen moet het aantal arbeidsplaatsen vergroten in transitzones waar mensensmokkel plaatsvindt. Er is echter geen vooruitgang geboekt in de samenwerking op het gebied van overname en terugkeer met enkele van de vijf prioritaire landen Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië.⁶²

Ook de G20 heeft in juli 2017 twee initiatieven gelanceerd op het gebied van migratie. Het eerste is de lancering van het 'G20 Africa Partnership', en het tweede is een verbintenis om de 'Coordination and Cooperation on Displacement and Migration' te versterken.⁶³ Een van de doelstellingen van het G20 Africa Partnership is het aanpakken van de oorzaken van migratie door het vergroten van economische groei en werkgelegenheid, infrastructuur te ontwikkelen, met name in de energiesector en het versterken van het kader voor particuliere financiering in de vorm van 'Investment Compacts'. Ivoorkust, Ethiopië, Ghana, Marokko, Rwanda, Senegal en Tunesië hebben hun plannen voor het invoeren van 'Investment Compacts' al gepresenteerd.

De veronderstelling dat economische groei zal leiden tot minder conflicten in minder ontwikkelde landen en daarom ongecontroleerde migratie uit deze landen zal afremmen, vindt gelet hierop brede maatschappelijke en politieke steun. In de literatuur is deze veronderstelling echter bekritiseerd, onder andere door onderzoekers De Haas en Clemens.⁶⁴ Zij laten zien dat – los van de oorlogsvluchtelingen uit bijvoorbeeld Syrië – het juist de relatief welgestelden zijn die emigreren. In meerderheid is er migratie binnen de eigen regio en een relatief klein deel naar Europa. Het zijn vaak hoogopgeleide jonge mensen wier hoge ambities (nog) niet goed aansluiten bij de omstandigheden in eigen land. Economische groei en toename van de middenklasse leidt volgens De Haas en de OECD op de korte en middellange termijn juist tot meer migratie.⁶⁵

Dit betekent volgens de ACVZ dat duurzamere oplossingen in de landen van herkomst op de langere termijn – als een land door de piek van de migratiecurve gaat⁶⁶ – wel effectief kunnen zijn om de grondoorzaken van migratie te verminderen. Hierbij moet erkend worden dat na de transitie van een herkomstland voornamelijk intraregionale migratie, maar deels ook migratie naar Europa, op een hoger stabiel niveau zal liggen dan ervoor.

61 Italië draagt met € 102 miljoen het meeste bij, Nederland € 13,3 miljoen, zie Annex COM(2017)669 final.

62 Zie vijfde voortgangsverslag van de Europese Commissie over het partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda, 6 september 2017, 2017 COM(2017)471 final.

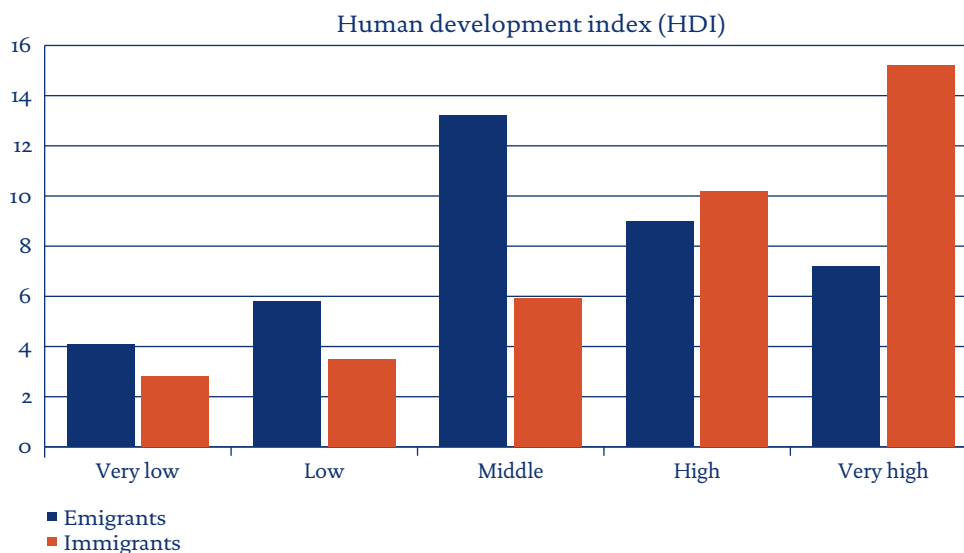
63 Zie vijfde voortgangsverslag van de Europese Commissie over het partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda, 6 september 2017, 2017 COM(2017)471 final.

64 De Haas, H. (2010), 'Migration transitions: A Theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration.', IMI Working Papers, Paper 24. Clemens M. (2014), 'Does Development Reduce Migration?' – Working Paper 359, Center for Global Development.

65 Organisation for Economic Cooperation and Development (2016), 'Perspectives on Global Development 2017: International migration in a shifting world' http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2017_persp_glob_dev-2017-en; De Haas, H. (2011), 'The determinants of international migration: Conceptualising policy, origin and destination effects.', IMI Working Papers, paper 32. p. 19.

66 Een migratiecurve is een omgekeerde U-vorm, waarbij emigratie toeneemt naarmate het gemiddelde inkomen toeneemt in het land. Emigratie neemt weer af voor de categorie hoge inkomens in het land.

Figuur 5: Percentage immigranten en emigranten afgezet tegen de ontwikkeling in een land



Bron: H. de Haas (2010).

Er is relatief weinig aandacht in het beleid voor maatregelen om pushfactoren, die naast persoonlijke vervolging en schending van mensenrechten bijvoorbeeld bestaan uit het ontbreken van primaire levensbehoeften, van perspectief op werk met voldoende inkomen om een gezin te stichten en te onderhouden, ontbrekende of falende sociale infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, etc.), gebrekkig bestuur, corruptie en het bestaan van parallelle maatschappelijke systemen zoals vendetta en bloedwraak (figuur 4 paragraaf 3.4), aan te pakken. Die pushfactoren vormen een krachtige drijfveer voor migratie en zijn niet wezenlijk te beïnvloeden door een individueel land als Nederland. Dat vergt een internationale, met name een structurele gemeenschappelijke EU-aanpak, op een veel grotere schaal dan thans het geval is.

Vergelijking initiatieven Nederland en EU-lidstaten in Albanië, Georgië en Marokko

Nederland en ook andere EU-lidstaten ondernemen kleinschalige initiatieven om de situatie in de drie door de ACVZ onderzochte veilige landen van herkomst (Albanië, Georgië en Marokko) te verbeteren. Nederland financiert opvangcapaciteiten in Albanië voor terugkeerders.⁶⁷ Duitsland probeert op diverse manieren meer perspectief te bieden in Albanië zelf. De Albanese overheid en het Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) werken samen om Albanese beroepstraining te geven, zoals het Vocational Education and Training (VET) Programme. Ook het ProSEED project 'Make it in Albania' heeft als doel arbeidsmogelijkheden te creëren in Albanië, zodat vooral de jeugd meer perspectief op werk krijgt. Deze programma's zijn volgens GIZ succesvol omdat inmiddels ongeveer 7.000, vooral jonge Albanese tussen 19 en 34 jaar oud, hebben deelgenomen aan korte of langlopende beroepstraining. Het Deutsches Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere (DIMAK) is in Tirana om zowel terugkerende Albanese als de lokale bevolking te helpen bij herintegratie en het zoeken naar werk.⁶⁸ Het doel is om informatie te geven over werkgelegenheid in Albanië en over de mogelijkheden van het op legale wijze verkrijgen van werk in Duitsland.

67 Informatie van een geïnterviewde persoon.

68 Zie: <https://www.returningfromgermany.de/programmes/giz-deutsche-informationszentren-fuer-migration-ausbildung-und-karriere-dimak-in-albanien>.

Het voorbeeld van de Duitse inzet voor legale migratie naar Duitsland en het organiseren van een beroepsopleiding in het herkomstland is het navolgen waard.

In maart 2011 lanceerde de EU een driejarig programma, het Targeted Initiative for Georgia (TIG) gericht op herintegratie van Georgische migranten door te voorzien in tijdelijk onderdak, beroepsadvies en opleidingen en het steunen van het oprichten van startups. Georgiërs die langer dan zes maanden verbleven in de EU kunnen zich vrijwillig aanmelden voor het programma.⁶⁹ De deelnemende lidstaten zijn onder meer Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Spanje, Griekenland, Polen en Zweden. Sinds september 2016 hebben Caritas België en de organisatie Micado in Duitsland een samenwerkingsproject lopen met Caritas Georgië gefinancierd door de EU ter financiële ondersteuning van vrijwillige terugkeer van Georgische migranten naar Georgië.⁷⁰ Frankrijk en Georgië hebben een terugkeerprogramma opgezet om een belangrijke factor voor emigratie weg te nemen. Vele Georgiërs vroegen asiel aan in Frankrijk om zo behandeld te kunnen worden voor Hepatitis C. Bij terugkeer naar Georgië is in samenwerking met Frankrijk een gratis behandeling voor Hepatitis C beschikbaar gesteld.⁷¹

Best practices lidstaten om pushfactoren aan te pakken

Duitsland en Zweden hebben projecten opgezet om hun arbeidsmarkt open te stellen voor Albanezen. Zo heeft Duitsland een verruimde arbeidsregeling voor de Westelijke Balkanlanden opgezet die loopt van 2016 tot 2020.⁷² De Duitse ambassade in Tirana ontvangt ongeveer 300 tot 400 aanvragen voor een werkvisum per maand, waarvan ongeveer twee derde wordt toegekend. Een voorwaarde is dat de aanvrager van een werkvisum in de voorgaande 24 maanden geen asielvoorzieningen in Duitsland heeft ontvangen, met uitzondering van asielaanvragers uit de Westelijke Balkan tussen 1 januari 2015 en 24 oktober 2015 die zonder vertraging hebben meegewerkt aan terugkeer. Het Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) heeft in het kader van een in 2016 gesloten overeenkomst met Albanië 40 vacatures opengesteld voor verplegers waar in Zweden een tekort aan is.⁷³ Nederland neemt (nog) geen initiatieven in die richting. Gelet op de voorbeelden in Duitsland en Zweden is het mogelijk in kleinschalige projecten de arbeidsmarkt open te stellen voor beroepen waar in Nederland tekorten zijn. Het kan volgens een geïnterviewde persoon voor een andere dynamiek zorgen als Albanezen weten dat er een mogelijkheid is op legale migratie en dat zij een beroepsopleiding kunnen volgen om zich hiervoor te kwalificeren. Het is onbekend of deze projecten op andere Albanezen die zich niet kwalificeren voor legale migratie een remmende factor heeft, omdat een geregistreerde daling in de statistieken van Duitsland en Zweden gerelateerd kan zijn aan een veelheid van andere factoren. Op de korte termijn zal het niet de meest urgente pushfactoren om te emigreren, zoals gebrek aan werkgelegenheid of gebrekkige gezondheidszorg, bij delen van de Albanese bevolking wegnemen. Op de lantere termijn kan gereguleerd migratiebeleid effectief zijn, mits de welvaarts kloof tussen het relatief arme Albanië ten opzichte van de EU ook afneemt.

69 In oktober 2012 zaten er 922 migranten in de database. De top 5 landen van oorsprong waren Griekenland, Duitsland, Turkije, Polen en Oostenrijk, zie: [http://www.etf.europa.eu/events/mgmt.nsf/%28getAttachment%29/A64A5AD9E4BE114BC12579BA005840C4/\\$File/Day2_5_Hejina.pdf](http://www.etf.europa.eu/events/mgmt.nsf/%28getAttachment%29/A64A5AD9E4BE114BC12579BA005840C4/$File/Day2_5_Hejina.pdf)

70 Zie: <https://caritas.ge/en/sustainable-reintegration-after-voluntary-return/>.

71 Informatie van een geïnterviewde persoon.

72 Zie Bundesagentur für Arbeit, Broschüre 7 Arbeitsmarktzulassung: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtaw/-edisp/16019022dstbai651347.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI651353.

73 Zie <http://www.swedenabroad.com/Pages/StandardPage.aspx?id=102004&epslanguage=en-GB>.

Conclusie

Pushfactoren beperken zich niet tot persoonlijke vervolging en schending van mensenrechten, maar komen bijvoorbeeld ook voort uit het ontbreken van primaire levensbehoeften, van perspectief op werk met voldoende inkomen om een gezin te stichten en te onderhouden, ontbrekende of falende sociale infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, etc.), gebrekkig bestuur, corruptie en het bestaan van parallelle maatschappelijke systemen zoals vendetta en bloedwraak. Die pushfactoren vormen een krachtige drijfveer voor migratie en zijn niet wezenlijk te beïnvloeden door een individueel land als Nederland. Aard en omvang van de problemen vergen een internationale, met name een structurele gemeenschappelijke EU-aanpak, op een veel grotere schaal dan thans het geval is. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met het feit dat een verbetering van de (bestuurlijke en sociaal-economische) omstandigheden in landen van herkomst gedurende een zekere periode leidt tot een vergroot interesse voor migratie. Het creëren van legale migratiekanalen lijkt daarbij het aangewezen middel om de illegale migratie te helpen verminderen. Het voorbeeld van de Duitse inzet voor legale migratie naar Duitsland en het organiseren van een beroepsopleiding in het herkomstland is het navolgen waard.

Aanbeveling 1:

Werk vooral aan het wegnemen van de pushfactoren: deze zijn immers op zichzelf krachtig en bovendien sterker dan de pullfactoren die mensen doen kiezen voor Nederland als land van bestemming. Pak – zoveel mogelijk in internationale samenwerkingsverbanden, met name de EU – de grondoorzaken van migratie aan en biedt maatwerk voor ieder land. Overweeg als Nederland en EU legale migratiekanalen (werk en beroepsopleiding) voor landen die meewerken aan terugkeer, zoals Albanië en Georgië. Landen die niet meewerken aan terugkeer, zoals Marokko en Algerije, zouden in beginsel hiervan uitgesloten zijn totdat zij terugkeerafspraken maken en implementeren.

4.3 Aanpakken van de pullfactoren

De staatssecretaris heeft een aantal maatregelen genomen om de komst van asielzoekers uit veilige landen te adresseren, waaronder vanaf maart 2016 het versneld afdoen van deze asielaanvragen (sporenbeleid), het zelf en daardoor versneld kunnen afdoen van asielaanvragen uit de Westelijke Balkanlanden die op basis van Dublin op een andere lidstaat geclaimd hadden kunnen worden, het opleggen van een nul-dagen vertrektermijn, het opleggen van een inreisverbod en het aanpassen van de terugkeerondersteuning voor bepaalde landen. Eind 2016 gaf de staatssecretaris aan dat verdere maatregelen nodig zijn. Hieronder een selectie:⁷⁴

- De regeringen van Marokko en Algerije in dit verband benaderen, ook met het oog op het terugnemen van hun onderdanen;
- Extra inzet IND-medewerkers op Dublinzaken (met name Algerijnen en Marokkanen uit Duitsland). De inzet is erop gericht dat de gemiddelde doorlooptijd van deze Dublinprocedures met ongeveer tien weken wordt verkort;
- Minder opvang. Na eerste afwijzing wordt de opvang beëindigd en een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd;

74 Zie Kamerstukken II 2016/17 19637 nr. 2257.

- Beperking van de terugkeerondersteuning voor vreemdelingen afkomstig uit bepaalde landen. Vreemdelingen uit landen in de ring rond de Europese Unie (per 1 januari 2017), waaronder Marokko en Algerije (per 1 december 2016) worden voortaan uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer met uitzondering van praktische ondersteuning terugreis (regelen van reisdocumenten, boeken en betalen vliegticket), en vreemdelingen uit visumvrije landen (per 1 januari 2017) worden voortaan uitgesloten van alle vormen van terugkeerondersteuning;
- Herziening van het stelsel van terugkeerondersteuning. Per 1 juli 2017 is de financiële bijdrage in cash voor herintegratie teruggebracht (cash ondersteuning voor de eerste levensbehoeften tijdens en na de terugreis is niet gewijzigd).

Al deze maatregelen hebben volgens de staatssecretaris tot doel de asielaanvragen snel af te handelen en sneller vertrek van afgewezen asielzoekers uit Nederland te realiseren. Daarmee kunnen de kosten die samenhangen met deze instroom worden beperkt en ook de aantrekkingskracht van Nederland voor deze groep worden beperkt, aldus de staatssecretaris.

Het versneld afdoen van asielaanvragen

Een van de redenen om over te gaan tot het hanteren van het begrip veilig land van herkomst was de gedachte dat asielaanvragen van personen afkomstig uit die landen sneller af te doen / af te wijzen zouden zijn. Die veronderstelling wordt evenwel slechts zeer ten dele door de cijfers ondersteund.

Sinds maart 2016 wordt het sporenbeleid toegepast op asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen.⁷⁵ De afhandeling van hun aanvraag is versneld en als zij in beroep gaan tegen de uitspraak mogen zij de uitkomst daarvan niet in Nederland afwachten. Daarnaast handelt de IND asielaanvragen met Dublin indicatie van asielzoekers afkomstig uit de Westelijke Balkanlanden (Albanië, Servië, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina) en sinds juli 2017 asielzoekers uit Georgië versneld af via het veiligelandenspoor in plaats van te claimen op een andere lidstaat.

De gemiddelde behandelduur in eerste aanleg⁷⁶ van asielaanvragen uit de drie door de ACVZ onderzochte veilige landen van herkomst (Albanië, Georgië en Marokko) is aanmerkelijk gedaald. Zo is voor Albanese aanvragen de gemiddelde behandelduur in eerste aanleg teruggebracht van circa 100 dagen begin 2016 naar circa 50 dagen in de eerste helft van 2017, voor Georgiërs van circa 200 naar circa 90 dagen en van Marokkanen van circa 200 naar circa 80 dagen.⁷⁷ Hoewel aanzienlijk gedaald, ligt de gemiddelde behandelduur nog steeds aanmerkelijk hoger dan de maximaal 10 dagen die staan voor de afhandeling van een verzoek in het veiligelandenspoor. De grotere doorlooptijd komt bij Georgiërs en Marokkanen doordat het overgrote deel is afgehandeld in het Dublinspoor waar de behandelduur veel langer is. Het is niet mogelijk om accurate cijfers voor de behandelduur per spoor te genereren aangezien asielaanvragen kunnen wisselen tussen de sporen. De gemiddelde doorlooptijd van Albanese asielaanvragen is lager dan bij Georgische en Marokkaanse aanvragen doordat sinds najaar 2016 zaken van Albanese met een Dublin-indicatie over het algemeen niet via het Dublinspoor wordt afgehandeld maar via het veiligelandenspoor. Het is daarom wel opmerkelijk dat zelfs bij Albanese de gemiddeld doorlooptijd nog ruim boven de 10 dagen van het veiligelandenspoor uitkomt. Dit komt doordat toch nog een behoorlijk aantal afdoeningen via het normale spoor plaatsvinden.⁷⁸

75 Zie bijlage 2 paragraaf 5 voor een beschrijving van het sporenbeleid.

76 Dit rapport gebruikt de volgende definitie voor behandelduur: het aantal dagen dat zat tussen de datum van de beslissing in eerste aanleg en de datum van registratie van de eerste asielaanvraag.

77 Bron: ministerie van Justitie en Veiligheid.

78 Idem.

Kortom, de genomen maatregelen hebben slechts zeer ten dele het beoogde effect van het terugdringen van de doorlooptijden bereikt.

De gemiddelde tijd dat asielzoekers uit veilige landen in de opvang zitten is ook teruggebracht: voor Albanezen van meer dan vier maanden begin 2016 naar minder dan drie maanden in de eerste helft van 2017, voor Georgiërs van meer dan tien maanden naar minder dan drie maanden en voor Marokkanen van meer dan zes maanden naar minder dan drie maanden.⁷⁹ Ruim de helft van de Albanezen vertrekt vanuit de opvang zonder toezicht naar een onbekende bestemming terwijl het overige deel aantoonbaar vertrekt uit Nederland. Het overgrote deel van de Georgiërs en Marokkanen vertrekt zonder toezicht naar een onbekende bestemming.⁸⁰

Het versneld afdoen van asielaanvragen kan een remmend effect hebben op de instroom, omdat asielzoekers kortere tijd in de opvang kunnen doorbrengen. Het effect wordt echter beperkt doordat veel aanvragen in de praktijk niet via het snelle spoor 2 worden afgehandeld. Het is moeilijk vast te stellen of de daling van het aantal asielaanvragen uit Albanië en Marokko sinds oktober 2016 komt door het terugbrengen van de gemiddelde behandelduur of mede door een samenstel van andere factoren wordt veroorzaakt. In het geval van Georgiërs viel echter de kortere behandelduur juist samen met de verhoogde instroom (van oktober 2016 tot maart 2017). De ACVZ merkt op dat het lastig is de effectiviteit van deze maatregel te meten en dat deze over een langere periode bekeken moet worden. Bovendien zijn meerdere maatregelen door de staatssecretaris naast elkaar genomen. De cijfers in hoofdstuk 2 doen vermoeden dat de verhoogde instroom van asielzoekers uit veilige landen in 2016 in Nederland een na-ijleffect is van een eerdere significante toename van het aantal aanvragen in andere EU-lidstaten. De afname van het aantal aanvragen in 2017 in Nederland vertoont momenteel een gelijke trend met de stabilisering van het aantal aanvragen in andere EU-lidstaten die ook vergelijkbare maatregelen hebben getroffen.

Ook andere EU-lidstaten hebben initiatieven genomen om kansloze asielaanvragen (onder andere uit veilige landen) zo snel mogelijk af te doen. Uit onderzoek blijken grote verschillen in de praktijk van lidstaten bij de toepassing van verschillende versnelde procedures.⁸¹ De Nederlandse maatregelen zullen daarom nauwelijks tot een verminderde aantrekkelijkheid van Nederland hebben geleid ten opzichte van andere lidstaten. Het niveau van het aandeel asielaanvragen uit veilige landen ligt met 20% van het totaal hoger dan vóór 2015 (7%). De instroom uit Albanië en Georgië is in september 2017 verder gedaald en is inmiddels weer terug op het niveau van vóór de piek in 2016. De instroom uit Marokko (en ook buurland Algerije) blijft wel stabiel hoog en ruim boven het niveau van vóór de piek in 2016.⁸²

79 Idem.

80 Idem.

81 Zie ECRE (2017), *Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures. Legal frameworks and practice in Europe*, European Council of Refugees and Exiles.

82 Zie IND informatie: <https://ind.nl/en/news/Pages/Decrease-asylum-applications-continues-.aspx>.

Conclusie

Een van de redenen om over te gaan tot het hanteren van het begrip veilig land van herkomst was de gedachte dat asielaanvragen van personen afkomstig uit die landen sneller af te doen/af te wijzen zouden zijn. Die veronderstelling wordt evenwel slechts zeer ten dele door de cijfers ondersteund. De gemiddelde behandelduur is teruggebracht tot gemiddeld 50 dagen (Albanezen), 80 dagen (Marokkanen) en 90 dagen (Georgiërs). De behandelduur is dus nog steeds veel langer dan de beoogde 10 dagen van het veiligelandenspoor. Dit komt doordat veel aanvragen via het normale en/of via het Dublinspoor (overdracht aan een andere EU-lidstaat) afgehandeld worden, waarbij de behandelduur nog steeds lang is.

Het is lastig de effectiviteit van het versnellen van de asielprocedure te meten, maar het kan een remmend effect hebben op de instroom, omdat asielzoekers kortere tijd in de opvang kunnen doorbrengen. Ook andere EU-lidstaten hebben initiatieven genomen om kansloze asielaanvragen zo snel mogelijk af te doen. De Nederlandse maatregelen zullen daarom nauwelijks tot een verminderde aantrekkelijkheid van Nederland hebben geleid ten opzichte van andere lidstaten voor de doelgroep asielzoekers uit veilige landen.

Opvangvergoedingen

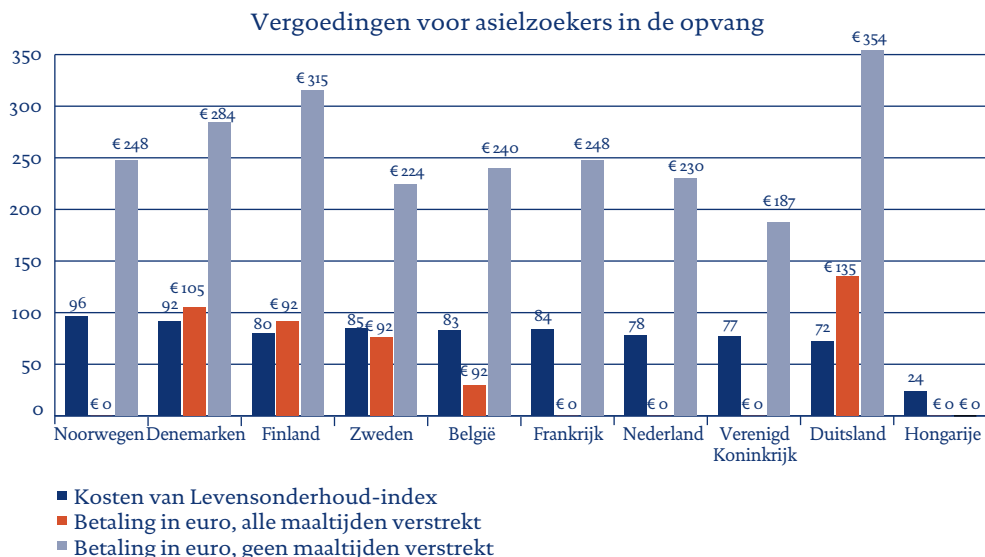
De gepercipieerde kwaliteit van asiel- en opvangvoorzieningen kan een pullfactor vormen om asiel aan te vragen in Nederland of andere lidstaten. Voor Nederland ligt de financiële vergoeding in 2016 voor een asielzoeker voor één maand op ongeveer € 230.⁸³ Nederland is een middenmoter en verstrekt voorzieningen in lijn met andere West-Europese lidstaten, zoals Frankrijk, Zweden en België. Duitsland en Finland hebben een relatief hoge vergoeding voor asielzoekers, beide boven de € 300 per maand.⁸⁴ Daar de verschillen in verstrekkingen beperkt zijn, speelt de duur dat men in de opvang zit mogelijk een belangrijkere onderscheidende rol in relatieve aantrekkelijkheid van de opvangvoorzieningen in Nederland ten opzichte van andere lidstaten dan de hoogte van de financiële vergoeding. Nederland zet in op Europese regelgeving om het niveau van vergoedingen meer gelijk te trekken in de EU, mede om secundaire asielbewegingen in de EU te voorkomen. Het is een ander verhaal voor de prikkel om naar Europa te komen. Niet uitgesloten is dat opvangvergoedingen in relatie tot de levensstandaard in het land van herkomst een pullfactor blijven.

Figuur 6 geeft op basis van EMN informatie een indicatie van de vergoedingen voor asielzoekers in de opvang in 2016.

83 Tijdens de asielprocedure ontvangt een asielzoeker maximaal ongeveer € 58 per week voor eten, kleding en zakgeld voor andere uitgaven. Het bedrag hangt onder meer af van de fase van de asielprocedure waarin de asielzoeker zich bevindt en is eveneens afhankelijk van de omvang en de samenstelling van de sociale eenheid (gezin). Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/hoeveel-geld-krijgen-asielzoekers-in-nederland>.

84 Zie figuur 6. Bron: EMN Ad hoc query uitgezet op 4 juli 2016 door het Noorse contactpunt. Compilatie en samenvatting van antwoorden van de lidstaten op 11 augustus 2016.

Figuur 6: Vergoedingen voor asielzoekers in de opvang in 2016



Bron: EMN Noorwegen

Uit de EMN informatie uit 2016 komt naar voren dat in het algemeen ondersteuning in natura de voorkeur van de lidstaten heeft boven financiële ondersteuning. Dit is echter niet altijd mogelijk, waardoor veel lidstaten op dit moment een gemengd systeem kennen van financiële ondersteuning en ondersteuning in natura. Ook verschillen lidstaten in het moment waarop zij de ondersteuning stopzetten: bij sommigen is dit op het moment dat het negatieve besluit op de asielaanvraag valt, bij anderen pas op het moment dat de vreemdeling het land heeft verlaten. Nederland zet bijvoorbeeld de vergoeding van het leefgeld stop na de uitreiking van een negatieve beslissing op de asielaanvraag. Vanwege de verschillende systemen voor opvangvergoedingen in de lidstaten is het lastig de lidstaten te vergelijken.

Conclusie

Niet uitgesloten is dat opvangvergoedingen in relatie tot de levensstandaard in het land van herkomst een pullfactor blijven om naar Europa te komen.

De duur van de periode die men in de opvang zit speelt mogelijk een belangrijkere onderscheidende rol in relatieve aantrekkelijkheid van de opvangvoorzieningen in Nederland ten opzichte van andere lidstaten dan de hoogte van de financiële vergoeding.

Eindconclusie paragraaf 2.1, 2.3 en 4.3

In paragraaf 2.1 is geconstateerd dat het ontbreken van een gemeenschappelijke aanvaarde interpretatie van het begrip ‘veilig land’ bij de lidstaten heeft geleid tot een onoverzichtelijke en moeilijk te verdedigen lappendeken van nationale lijsten veilige landen. Bovendien blijkt uit tabel 1 in paragraaf 2.3 dat de cijfers van de daadwerkelijke erkenningspercentages van aanvragen afkomstig van individuen uit veilige landen in de verschillende EU-landen nogal uiteenlopen. Uit paragraaf 4.3 volgt dat de genomen maatregelen slechts zeer ten dele het beoogde effect van het terugdringen van de doorlooptijden hebben bereikt. De duur van de periode die men in de opvang zit speelt mogelijk een belangrijkere onderscheidende rol in relatieve aantrekkelijkheid van de opvangvoorzieningen ten opzichte van andere lidstaten dan de hoogte van de financiële vergoeding.

Aanbeveling 2:

Zowel om principiële redenen (rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid) als om praktische redenen (tegengaan van asielshoppen) dient Nederland zich met kracht in te zetten voor een geharmoniseerde EU-definitie van ‘veilig land’ en een uniforme toepassing daarvan. Zorg voor een meer gelijk speelveld in de EU, zowel voor de behandelduur van de asielaanvragen uit veilige landen, de uitkomsten van de aanvragen als de opvang- en terugkeervoorzieningen.

4.4 Dublin

Het (niet) toepassen van de Dublinverordening is een belangrijke factor in de behandelduur van aanvragen van asielzoekers uit veilige landen. Op grond van de Dublinverordening is er altijd maar één lidstaat verantwoordelijk voor de afhandeling van de aanvraag, over het algemeen het land van binnenkomst/eerste aanvraag. Dublinprocedures vergen echter veel meer tijd dan een versnelde procedure voor personen uit veilige landen waarbij een groot deel verdwijnt voor de daadwerkelijke overdracht. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om zelf de aanvraag af te handelen in plaats van de personen proberen over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat.

Toepassen Dublin door IND op asielzoekers uit veilige landen

Uit informatie van de IND blijkt dat veel asielzoekers uit veilige landen in Nederland met name eerder in Duitsland een aanvraag hebben ingediend. De IND handelt asielaanvragen met Dublin indicatie van asielzoekers afkomstig uit Albanië, Servië, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina en ook Georgië sinds juli 2017 versneld af door de kansloze asielaanvragen kennelijk ongegrond te verklaren. Dit geldt ook voor de asielzoekers uit deze landen die op basis van de Dublinverordening geclaimd zouden kunnen worden op een andere lidstaat (spoor 1). De reden is dat de Dublinprocedure meer behandeltijd vergt (dit varieert sterk van 50 dagen tot meer dan zes maanden) dan de inhoudelijke behandeling van de aanvraag in de versnelde procedure (spoor 2, ongeveer 10 dagen) en asielzoekers als Dublinclaimant langer in de opvang verblijven. Nadat deze asielzoekers zijn uitgeprocedeerd, kan de DT&V sneller terugkeer naar het land van herkomst regelen omdat er goede afspraken zijn gemaakt in terug- en overnameovereenkomsten met de Westelijke Balkanlanden en ook met Georgië.

Het komt regelmatig voor dat uitgeprocedeerde asielzoekers van de Westelijke Balkan aangeven vrijwillig te vertrekken, maar vlak voor het beoogde vertrek met onbekende bestemming verdwijnen.⁸⁵ Nadeel is dat als zij vervolgens aangetroffen worden in een andere lidstaat, Nederland verantwoordelijk is als land waar zij eerder verbleven (behalve als Nederland effectieve terugkeer naar het land van herkomst had gerealiseerd). Zij keren dan via een Dublinclaim van een andere lidstaat terug naar Nederland. Dit zou niet het geval zijn indien het Dublinspoor gevolgd zou zijn.

Het (niet) toepassen van de Dublinverordening op aanvragen van asielzoekers afkomstig uit veilige landen roept de vraag op of het effectief is, zoals in paragraaf 4.3 geconstateerd is bij de door de staatssecretaris genomen maatregel van versnelde afdoening van asielaanvragen uit de Westelijke Balkan. Het zelf afdoen van aanvragen met een Dublinindicatie van personen uit herkomstlanden die slecht meewerken aan terugkeer (zoals bijvoorbeeld Marokko en Algerije) is niet aantrekkelijk voor een lidstaat.

Ontwikkelingen Dublin op EU-niveau

In december 2015 is de Dublinverordening III door de Europese Commissie geëvalueerd. Hier kwam onder andere uit naar voren dat de Dublinverordening verschillend geïnterpreteerd wordt en in de praktijk in 2014 leidde tot een weigering van 33% van het aantal ingediende verzoeken door de lidstaten. De daadwerkelijke Dublintransfers na een geaccepteerde Dublinclaim bleef in 2014 steken op circa 25%, omdat het in de laatste fase van fysieke overdracht van de Dublinclaimant vaak spaak loopt.⁸⁶ Dit betekent dat asielzoekers uit veilige landen evenmin een groot risico lopen overgedragen te worden naar een andere lidstaat. Het is mogelijk dat zij anticiperen op een langere Dublinprocedure en langer in de opvang kunnen verblijven.

De Europese Commissie heeft in het ontwerp van de Dublinverordening IV voorgesteld dat lidstaten verplicht worden asielaanvragen uit veilige landen op de ontwerp EU-lijst (bij deze stand van zaken de EU-lidstaten, de Westelijke Balkanlanden en Turkije) altijd zelf te behandelen.⁸⁷ Het is immers weinig zinvol om kansloze asielzoekers binnen de EU te verplaatsen waardoor hun verblijf in de EU in feite onnodig wordt verlengd. Tegelijkertijd verdwijnt in het voorstel de mogelijkheid om aanvragen van andere nationaliteiten op een nationale veilige landenlijst zelf af te handelen in geval van een Dublinindicatie, tenzij er humanitaire gronden zijn.

Lidstaten zien zowel voor- als nadelen bij het verplichtend karakter van Dublin IV.⁸⁸ Lidstaten geven als voordeel aan dat een versnelde procedure (inclusief beroep en terugkeer) effectiever kan zijn dan een Dublinprocedure (inclusief transfer naar een andere lidstaat) onder voorwaarde dat een snelle terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is. Het zendt ook een krachtig signaal uit naar het veilige land van herkomst. Lidstaten geven als nadeel aan dat het lidstaten beloont die niet de nodige voorzorgsmaatregelen nemen en niet hun asielprocedures op orde hebben. Het niet toepassen van Dublin stimuleert 'asielshopping'. Sommige lidstaten maken zich zorgen dat een EU-lijst veilige landen niet de nationale trends uit specifieke (mogelijk) veilige landen dekt. Sommige lidstaten hebben de wens geuit voor een meer geharmoniseerd veiligelandenbeleid op EU niveau.⁸⁹ Een voorwaarde is wel dat lidstaten het voor elkaar krijgen aanvragen op dezelfde wijze en met eenzelfde snelheid af te doen. Dit vermindert de prikkel om door te reizen naar een andere lidstaat waar de gepercipieerde kansen op asiel – zelfs al

85 Informatie van geïnterviewden van het ministerie van JenV en informatie van de IND.

86 Zie: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.

87 Zie Europese Commissie 26 augustus 2016, COM(2016) 270 final, ontwerp artikel 3 lid 3 onder b (i).

88 Informatie EMN conferentie veilige landen gehouden op 21 juni 2017 in Den Haag.

89 Idem.

ligt die kans tussen de 1 en 5% – toch groter zijn. De ACVZ pleitte eerder voor een ‘gelijk speelveld’ en verdere harmonisering van het GEAS.⁹⁰

Conclusie

Het toepassen van ‘Dublin’ op asielzoekers uit veilige landen is meestal niet efficiënt, omdat het in de laatste fase van fysieke overdracht van de Dublinclaimant vaak spaak loopt. Dit betekent dat asielzoekers uit veilige landen evenmin een groot risico lopen overgedragen te worden naar een andere lidstaat. Het is mogelijk dat zij anticiperen op een langere Dublinprocedure en langer in de opvang kunnen verblijven. Als terugkeer gerealiseerd kan worden (Albanië en Georgië), dan is het efficiënt om de aanvraag zelf af te handelen. Als terugkeer veelal niet gerealiseerd kan worden (bijvoorbeeld Marokko) dan is het aantrekkelijker om ‘Dublin’ toe te passen. Als lidstaten het voor elkaar krijgen aanvragen op dezelfde wijze en met eenzelfde snelheid af te doen dan zou dit secundaire bewegingen van asielzoekers uit veilige landen kunnen voorkomen.

Aanbeveling 3:

Verkort in het sporenbeleid de lange behandelduur van de Dublinprocedures of kies voor het zelf afdoen in het veiligelandenspoor om te voorkomen dat asielzoekers uit veilige landen langer dan noodzakelijk in de opvang verblijven.

4.5 Visum- en Schengenbeleid

Het visum- en Schengenbeleid van de EU is een belangrijke factor voor de migratie uit veilige landen. Het visum- en Schengenbeleid is op zich geen pullfactor,⁹¹ maar kan migratie bemoeilijken of vergemakkelijken.

Toegang tot de EU bemoeilijkt: invoering visumplicht voor Marokkanen

In de afgelopen decennia zijn visarestricties ingevoerd om toegang tot de Schengenzone te beperken. Onderzoek laat zien dat de introductie van visarestricties voor Marokkanen, in 1990 en 1992 door respectievelijk Italië en Spanje toen zij toetraden tot het Schengenverdrag, ervoor zorgden dat Marokkanen in toenemende mate kozen om legaal te migreren door gezinsvorming met een partner in het land van bestemming of als visumoverstayer illegaal te werken in de informele economie in Europa.⁹² De tijdelijke migratie van Marokkanen nam toen een meer permanentere vorm aan dan voorheen, ondanks invoering van een visumplicht voor Marokkanen.

De restricties in de toegang tot de Schengenzone, ook in recentere jaren bijvoorbeeld het beperkt aantal afgegeven visa aan Syriërs sinds het conflict uitbrak in 2011,⁹³ lijken echter geen remmend effect te hebben gehad op migratie naar Europa. Volgens onderzoek van de Europese Commissie hebben zij onder invloed van andere factoren geleid tot een

90 Zie ACVZ (2015), *Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), paragraaf 5.1.

91 De geografische nabijheid (landen in de ring rond Europa) is wel geïdentificeerd als pullfactor (paragraaf 3.3).

92 Zie De Haas H. (2005), ‘Morocco’s migration transition: Trends, determinants and future scenarios’, MDR Working Paper No. 3, Radboud Universiteit Nijmegen, p.13.

93 Zie motie Voordewind c.s. *Kamerstukken II* 19 637, nr. 1713.

‘industrie van mensensmokkelaars’.⁹⁴ Migranten weten via deze tussenpersonen en alternatieve routes vaak een land toch (illegaal) binnen te komen.⁹⁵ Uit angst nooit meer terug te kunnen keren naar het gastland, zullen migranten bij een restrictief toelatingsbeleid bovendien niet snel weer (tijdelijk) terugkeren naar het land van herkomst. Dit geldt ook voor de migranten die zich al gevestigd hebben. Deze controles doorbreken dus het circulaire verloop van migratie: er is meer permanente migratie en minder terugkeer naar het land van herkomst.⁹⁶

Toegang tot de EU vergemakkelijkt: visumliberalisatie voor Albanië en Georgië

De Europese Commissie heeft echter de laatste jaren ook visarestricties opgeheven voor landen die een Associatieovereenkomst met de EU zijn aangegaan of kandidaat-lidstaat van de EU zijn. Vanaf 2009 zijn geleidelijk de visa-verplichtingen voor burgers uit Servië, Montenegro, Macedonië, Albanië, Bosnië-Herzegovina en Moldavië vereenvoudigd. Burgers uit deze landen kunnen in principe zonder visum de Europese Unie betreden. Zij moeten dan wel over een biometrisch paspoort beschikken. Daarnaast geldt dat alleen reizen met een zakelijk, toeristisch of educatief doel, met een tijdsbestek van minder dan 90 dagen, in aanmerking komen voor visumvrijstelling. Dit heeft in eerste instantie geleid tot een toename van het aantal asielaanvragen uit de Westelijke Balkanlanden, met een aanzienlijke piek in 2015 en 2016, echter in 2017 stabiliseert het aantal asielaanvragen uit deze landen tot een niveau van voor 2015.

Recente voorbeelden zijn de visumliberalisatie voor Georgië en Oekraïne, respectievelijk in april en juni 2017. Het is nog te vroeg om iets te zeggen over de gevolgen voor het aantal asielaanvragen uit Oekraïne. Er lijkt vooralsnog geen impact te zijn op het aantal asielaanvragen door Georgiërs in Nederland en in de EU+ als geheel. Na de piek in de periode oktober 2016 – maart 2017 zijn de aantallen in Nederland gestabiliseerd rond de 40 per maand, het niveau van vóór de piek. Die Nederlandse piek volgde op een piek in Duitsland direct daarvóór en betreft met name personen die eerder in Duitsland een asielaanvraag hebben ingediend. Aan de ene kant is het hierdoor makkelijker geworden om naar de Schengenlanden te reizen met als doel asiel aan te vragen. Aan de andere kant is de noodzaak om asiel aan te vragen om daarmee even legaal te kunnen verblijven in de Schengenlanden verdwenen. Tijdelijke in- en uitreis is nu immers legaal mogelijk. Een geïnterviewde persoon verwacht dat het aantal asielzoekers na de visumvrijstelling verder zal teruglopen. Sinds de visumliberalisatie in april 2017 is de druk om permanent te migreren via illegale kanalen aanmerkelijk afgenomen. Georgiërs kunnen visumvrij reizen tussen Georgië en de Schengenlanden voor de duur van drie maanden. Sommigen van hen zullen blijven hangen in de lidstaten, soms legaal en soms illegaal. Het is nog te vroeg om te bepalen wat de langetermijneffecten zullen zijn.

4.6 Terugkeerbeleid

0-dagen termijn en opleggen inreisverbod van twee jaar

Uitgeprocedeerde asielzoekers uit veilige landen dienen Nederland onmiddellijk te verlaten als hun asielaanvraag als kennelijk ongegrond is afgedaan (0-dagen termijn betekent Nederland binnen 24 uur verlaten) en krijgen standaard een inreisverbod van twee jaar opgelegd. De uitgeprocedeerde asielzoekers worden met een aanzegging Nederland te

94 Zie rapport Europese Commissie (2015), *A study on smuggling of migrants: Characteristics, responses and cooperation with third countries*, HOME/2011/EVAL/01, DG Home.

95 Morrison, J., Crosland, B. (2001), *The trafficking and smuggling of refugees: The end game in European asylum policy*, Working Paper 39, Geneva: Switzerland: UNHCR.

96 De Haas, H. (2014), 'Human migration: Myths, hysteria and facts: Maastricht University', *Wolfson College Oxford: Plans and Prospects 2014*.

verlaten uit de opvang gezet, tenzij zij aangeven mee te werken aan terugkeer of uit landen komen die meewerken aan terugkeer (bijvoorbeeld Albanië en Georgië). Dan worden zij in afwachting van het regelen van vertrek door de DT&V in de vrijheidsbenemende locatie geplaatst. Het op straat zetten van uitgeprocedeerde asielzoekers uit veilige landen die amper meewerken aan gedwongen terugkeer (bijvoorbeeld Marokko en Algerije) kan echter het regelen van terugkeer door de DT&V verstoren.⁹⁷ Bewaring is geen optie zonder zicht op terugkeer.

De effectiviteit van het standaard opleggen van een inreisverbod van twee jaar – ook na intrekking van het asielverzoek – is twijfelachtig. De ACVZ wijst op het evaluatierapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) waaruit blijkt dat vreemdelingen op het moment dat ze eenmaal een inreisverbod hebben, geen prikkel meer voelen om te vertrekken.⁹⁸ Er zijn volgens het WODC zowel kwantitatieve als kwalitatieve waarnemingen die in overeenstemming zijn met de idee dat een terugkeerbesluit, zonder dat nog sprake is van een inreisverbod, personen kan prikkelen tot (tijdelijk) vertrek uit Nederland, terwijl een dergelijk afschrikwekkend effect zich niet meer lijkt voor te doen wanneer er eenmaal een inreisverbod is opgelegd.

Conclusie

Bij het opleggen van een inreisverbod is maatwerk geboden. Het is effectiever om van een inreisverbod af te zien als een asielzoeker uit een veilig land zijn asielverzoek op eigen initiatief intrekt en aantoonbaar zelfstandig vertrekt naar het land van herkomst.

Beëindigen terugkeerondersteuning

Uit onderzoek van het WODC in 2014 naar zelfstandige terugkeer van asielzoekers blijkt dat in het verleden signalen zijn ontvangen dat asielmigranten, vooral uit relatief nabijgelegen landen, (mede) naar Nederland komen in de wetenschap dat men uiteindelijk met terugkeerondersteuning zal kunnen terugkeren. Op deze manier wordt het geld gebruikt om inkomen te verwerven. Vermoedens bestonden dat dit heeft plaatsgevonden onder asielzoekers uit Macedonië, Georgië en Wit-Rusland; in maart 2010 zijn Georgiërs uitgesloten van herintegratieondersteuning (HRT), in augustus 2010 de Macedoniërs. In november 2011 zijn Wit-Russen uitgesloten.⁹⁹ Om misbruik tegen te gaan, werd in 2015 door het kabinet besloten om de herintegratieondersteuning te schrappen voor migranten met een Dublinclaim uit Mongolië en migranten uit Kosovo en in maart 2016 voor migranten uit de Oekraïne.

Migranten uit de Westelijke Balkan zijn sinds september 2016 uitgesloten van alle terugkeerondersteuning. Per 1 december 2016 is de terugkeerondersteuning voor Marokko en Algerije beperkt. Migranten uit deze landen komen niet meer in aanmerking voor financiële ondersteuning (noch via REAN basisondersteuning, noch via herintegratieprojecten) en ondersteuning in natura. Zij kunnen enkel nog gebruikmaken van een vliegticket en ondersteuning bij het verkrijgen van vervangende reisdocumenten via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Voor de andere landen uit de ring rondom Europa is deze maatregel per 1 januari 2017 ingegaan. Migranten uit visumvrije landen komen sinds die datum voor geen enkele vorm van terugkeerondersteuning meer

97 Informatie van een geïnterviewde persoon.

98 Zie WODC (2014), *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de terugkeerrichtlijn in Nederland*. Den Haag: WODC.

99 Zie WODC (2014), *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*, WODC: Den Haag, cahier 2014-3.

in aanmerking. Tot 1 juli 2017 werd voor zelfstandige terugkeer een financiële ondersteuning van € 1.750 en ondersteuning in natura ter waarde van € 1.500 geboden. Voor sommige groepen bestond het vermoeden dat het incasseren van deze ‘terugkeerpremie’ een belangrijke reden was voor het indienen van een asielaanvraag. De afgelopen jaren zijn er beperkingen voor specifieke herkomstlanden doorgevoerd (zie hierboven) en daarnaast is de algehele regeling herzien per 1 juli 2017. Per 1 januari 2017 zijn visumvrije landen uitgesloten van basisondersteuning uit het REAN programma (Return and Emigration Assistance from the Netherlands) voor de terugkeer naar het land van herkomst. Op basis van deze regeling helpt de IOM de vreemdelingen met terugreis/ herintegratie (regelen en betalen van de reis en ondersteuning bij verkrijgen van reisdocumenten alsmede € 200 cash per volwassene voor bepaalde nationaliteiten om de eerste periode na aankomst te kunnen overbruggen). De aanvullende ondersteuning met het oog op herintegratie na terugkeer is grondig herzien. Sinds 1 juli 2017 bestaat deze regeling (uit project AVRR-NL Assisted Voluntary Return and Reintegration) uit een totale ondersteuning van maximaal € 1.800 per volwassene waarin het aandeel cash maximaal € 300 per volwassene kan bedragen en de rest van de € 1.800 uitsluitend in natura wordt verschaft na terugkeer.

De drie door de ACVZ onderzochte landen van herkomst (Albanië, Georgië en Marokko) geven een wisselend beeld over de effecten van het schrappen van de terugkeerondersteuning op de hoeveelheid asielaanvragen. Voor Albanese en Georgische asielzoekers bestond het vermoeden dat de Nederlandse terugkeerondersteuning een pullfactor is geweest, terwijl dit bij Marokkanen waarschijnlijk geen rol speelde.¹⁰⁰

Albanese vreemdelingen mogen sinds 2010 visumvrijreizen en ontvangen sinds 28 september 2016 geen enkele vorm van terugkeerondersteuning via de IOM meer. Albanese maakten veel gebruik van terugkeerondersteuning vanuit de IOM, echter kwamen sinds 1 januari 2012 niet in aanmerking voor (financiële en in natura) herintegratieondersteuning op basis van hun nationaliteit. In 2016 keerden per maand circa 80 Albanese die asiel hadden aangevraagd in Nederland terug naar Albanië met IOM-ondersteuning. Het vermoeden bestond dat dit ook een reden vormde voor asielaanvragen in Nederland.¹⁰¹ Na de afschaffing van deze ondersteuning is de instroom van Albanese asielzoekers gedaald. De instroom was echter al eerder gedaald na de hoge pieken in oktober 2015 en februari 2016. De instroom leek zich in de zomer van 2016 te stabiliseren op een nog steeds veel hoger niveau dan voorheen. Daardoor lijkt er enigszins een effect te zijn van de beperking van de terugkeerondersteuning. Meerdere factoren kunnen echter een rol hebben gespeeld.

In maart 2010 is de terugkeerondersteuning beperkt voor onderdanen van Georgië die zelfstandig willen terugkeren naar Georgië. Daardoor kwam men niet meer in aanmerking voor herintegratieondersteuning in cash en in natura. Na de piek van 233 personen die in 2010 terugkeerden met IOM-ondersteuning is de terugkeer met IOM-ondersteuning weer gedaald naar het oude niveau en redelijk stabiel gebleven met maximaal circa 70 personen op jaarbasis.¹⁰² Sinds 1 januari 2017 kunnen Georgiërs ook niet meer gebruik maken van de basis financiële ondersteuning bij de terugreis en doordat Georgië visumvrij is geworden in april 2017, kan men sinds 16 mei 2017 ook niet meer gebruik maken van de praktische ondersteuning door de IOM voor de terugreis. Het effect op de asielinstroom hiervan zal zeer beperkt zijn gezien het geringe aantal Georgiërs dat vóór die data nog bij de IOM aanklopten voor ondersteuning.

100 Informatie uit een interview.

101 Informatie uit een interview.

102 Zie IOM: <http://www.iom-nederland.nl/nl/vrijwillig-vertrek/cijfers-vrijwillige-terugkeer>.

De staatssecretaris heeft per 1 december 2016 de herintegratieondersteuning (zowel de vergoeding in cash als de vergoeding in natura) en cashvergoeding voor terugreis voor Marokkanen geschrapt. Zij hebben echter in het verleden slechts in beperkte mate de IOM gevraagd om ondersteuning voor terugkeer. Gedurende de periode 2008-2017 keerden jaarlijks tussen de 20-60 Marokkanen (het betreft niet alleen voormalige asielzoekers, maar ook personen die de reguliere procedure hebben doorlopen en personen zonder verblijfsrechtelijke procedures) terug met IOM-ondersteuning. De zeer sterke stijging in Marokkaanse asielaanvragen in 2016 heeft niet geleid tot een toename in verzoeken om IOM-ondersteuning. Er is juist een daling te zien in IOM-vertrek naar Marokko sinds de uitsluiting van financiële en in natura herintegratieondersteuning.¹⁰³

Conclusie

De maatregel van het schrappen van terugkeerondersteuning in 2016 voor Albanië en vooral de eerdere in 2010, voor Georgië, is effectief gebleken. De instroom is in 2017 verder gedaald en inmiddels weer terug op het niveau van vóór de piek in 2016. Het beëindigen van terugkeerondersteuning heeft geen dempend effect gehad op de instroom van asielzoekers uit Marokko. De mogelijkheid bestaat dat de maatregel zelfs negatief werkt op de zelfstandige terugkeer naar Marokko. De instroom uit Marokko (en Algerije) blijft wel stabiel hoog en ruim boven het niveau van vóór de piek in 2016.

Meer en snellere terugkeer

Nederland heeft diverse initiatieven ondernomen om te komen tot effectievere terugkeer van afgewezen asielzoekers. De resultaten zijn wisselend voor de drie door de ACVZ onderzochte veilige landen van herkomst (Albanië, Georgië en Marokko). De samenwerking tussen Nederland en Albanië voor het terugsturen van Albanese uitgeprocedeerde vreemdelingen verloopt goed. Terugkeer vormt in het overgrote deel geen probleem omdat wordt beschikt over reisdocumenten en/of op korte termijn vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen. Met de Albanese autoriteiten is een terug- en overnameovereenkomst gesloten. Zowel in mei 2016 als in februari 2017 zijn er groepen Albanese migranten met een overheidsvlucht naar Albanië uitgezet. Ook met Georgië is een terug- en overnameovereenkomst gesloten en wordt goed samengewerkt bij terugkeer. Nederland heeft een elektronisch systeem opgezet in Georgië om LP-aanvragen versneld af te handelen. Het ambassadepersoneel kan de portal raadplegen. De Georgische overheid zet in op een waardige terugkeer van Georgiërs. Ondanks de goede samenwerking met deze twee landen verlaat toch nog de helft van de Albanese de opvang richting een onbekende bestemming en van de Georgiërs zelfs het overgrote deel, dit om terugkeer naar het herkomstland te ontlopen.

Nederland probeert Marokko te bewegen tot een meer coöperatieve houding voor terugkeer van hun onderdanen. Vervangende reisdocumenten (Laissez-passers) worden echter slechts mondjesmaat afgegeven. Marokko hanteert net als Nederland een strategische benadering en gebruikt medewerking aan terugkeer expliciet als hefboom om op een ander beleidsterrein (een sociaal zekerheidsverdrag of de strafrechtelijke uitlevering van een Marokkaanse verdachte) resultaat te halen.¹⁰⁴ Nederland heeft op veel beleidsterreinen

¹⁰³ Informatie uit een interview.

¹⁰⁴ Zie brief ministerie SZW aan de Tweede Kamer van 5 juni 2016. Nederland en Marokko hebben alsnog een akkoord bereikt over aanpassing van het bilaterale sociale zekerheidsverdrag tussen beide landen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/05/kamerbrief-bilateraal-verdrag-met-marokko>. NOS bericht van 29 juli 2017 over diplomatieke spanningen tussen Nederland en Marokko: <https://nos.nl/artikel/2184091-nederlands-marokkaanse-verdachte-en-activist-voorlopig-vrij.html>.

banden met Marokko, op het gebied van migratie en sociale zekerheid, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van politiewerking en terrorismebestrijding. Nederland moet in deze relatie meerdere kabinetsbelangen tegen elkaar afwegen en migratie weegt soms minder zwaar dan andere Nederlandse belangen in Marokko.¹⁰⁵ Ook andere Europese lidstaten, zoals België en Duitsland die in 2016 terugkeerafspraken hebben gemaakt met Marokko, blijven moeite hebben om uitgeprocedeerde Marokkaanse asielzoekers gedwongen te laten terugkeren naar Marokko. De ACVZ verwijst naar haar advies ‘*Strategische Landenbenadering Migratie*’ voor mogelijke maatregelen die kunnen bijdragen aan een verhoogde terugkeer naar landen, zoals Marokko, die slecht meewerken aan terugkeer.¹⁰⁶

Kortom, genomen initiatieven om te komen tot meer en snellere terugkeer van afgewezen asielzoekers naar het land van herkomst zijn voor een groot deel effectief gebleken voor Albanië en Georgië (hoewel een groot aantal personen vertrekt naar een onbekende bestemming), maar niet voor Marokko.

Een groot deel van de asielzoekers uit de veilige landen Albanië, Georgië en Marokko vertrekt met onbekende bestemming voordat zij een besluit hebben ontvangen of in de beroepsfase. Ook verdwijnt een groot deel van de Dublinclaimanten uit de Westelijke Balkan voor de daadwerkelijke overdracht. Dit kan aanleiding zijn om in de komende jaren onderzoek te doen naar het (vertragend) effect van de Dublinprocedure op het aantal mensen dat met onbekende bestemming verdwijnt. De inspectie- en politiediensten zouden er scherper op kunnen toezien of zij deze mensen (irregulier) aantreft, werkend, eventueel als slachtoffer van mensenhandel of in de criminaliteit.

Op Europees niveau keerde minder dan de helft van de mensen die de EU moeten verlaten aantoonbaar terug.¹⁰⁷ Bovendien is het aandeel dat vanuit de EU terugkeert naar de Westelijke Balkan aanzienlijk, terwijl terugkeer naar Afrikaanse en Aziatische landen zeer moeizaam verloopt.¹⁰⁸ Voor de Europese Commissie is verbeterde samenwerking op het gebied van terugkeer de afgelopen twee jaren daarom een speerpunt. De internationaalrechtelijke verplichting om eigen onderdanen terug te nemen staat voorop, alsmede het non-refoulement beginsel. Afspraken over terugkeer zijn verder vastgelegd in terug- en overnameverdragen. Die afspraken worden door de landen op de Westelijke Balkan en de Oostelijk Partnerschapslanden in de regel goed nageleefd. Aan de terugkeerafspraken die enkel in terugnameclausules in raamwerkverdragen zijn vastgelegd, zoals het verdrag van Cotonou,¹⁰⁹ wordt in de praktijk weinig gevolg gegeven. In 2016 heeft de EU de gesprekken met Afrikaanse landen, onder meer over samenwerking op migratieterrein, geïntensiveerd en er wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om te komen tot informele werkafspraken over terugkeer. De prioriteitslanden in Afrika zijn Niger, Mali, Nigeria, Senegal en Ethiopië. Ook zijn onderhandelingen met nieuwe relevante landen gestart. Hoewel er vooruitgang is geboekt, zoals het plaatsen van liaisons in 12 Afrikaanse landen, heeft het nog niet geresulteerd in terugkeerafspraken.

105 Zie ACVZ (2015), *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

106 Idem.

107 Zie paragraaf 2.6. De terugkeerratio in 2016 is 46% (alle nationaliteiten) versus 65% (nationaliteiten veilig land) voor de EU+. De terugkeerratio voor alle nationaliteiten lag in 2014 onder de 40%, zie COM(2015) 453.

108 Zie paragraaf 2.6.

109 In het verdrag van Cotonou is in artikel 13 vastgelegd dat landen uit sub-Sahara Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee eigen onderdanen die irregulier in de EU verblijven terug moet nemen.

Conclusie

Nederland heeft diverse initiatieven ondernomen om te komen tot effectievere terugkeer van afgewezen asielzoekers met wisselend resultaat. Initiatieven om te komen tot meer en snellere terugkeer van afgewezen asielzoekers naar land van herkomst zijn voor een groot deel effectief gebleken voor Albanië en Georgië (er is wel een groot aantal personen dat vertrekt naar een onbekende bestemming), maar niet voor Marokko.

De instroom van Albanen en Georgiërs in Nederland is gedaald tot (bijna) het niveau van vóór de piek in 2016. De instroom van Marokkanen (en Algerijnen) is in 2017 echter op een hoger niveau gebleven. Dit hangt mogelijk samen met de moeilijke samenwerking met Marokko en Algerije op terugkeer. De ACVZ verwijst naar haar advies *'Strategische Landenbenadering Migratie'* voor mogelijke maatregelen die kunnen bijdragen aan een verhoogde terugkeer naar landen zoals Marokko en Algerije die slecht meewerken aan terugkeer.

Aanbeveling 4:

- a) Versterk de inzet in de EU op terugkeerafspraken met veilige landen, met name de moeilijke terugkeerlanden zoals Marokko en Algerije.
- b) Pas in de uitvoering maatwerk toe bij het opleggen van inreisverboden. Bekijk per veilig land of het beperken/schrappen van terugkeerondersteuning effectief of juist contraproductief is, ook om meer zelfstandige terugkeer naar moeilijke terugkeerlanden te realiseren.

4.7 Informatiecampagnes

Het WODC heeft begin 2017 literatuuronderzoek en een bureaustudie verricht naar het effect van 33 informatiecampagnes tegen irreguliere migratie die volgens de onderzoekers een beperkt effect hebben.¹¹⁰ Zij tekenen daarbij aan dat er nog nauwelijks onafhankelijk empirisch onderzoek bestaat naar de effecten van informatiecampagnes. Hierdoor is het aantonen van causaal verband tussen informatiecampagnes en migratiebeslissingen moeilijk. Er zijn vijf veronderstellingen naar voren gekomen die volgens de onderzoekers aan deze campagnes ten grondslag liggen. Het WODC concludeert dat er veel op deze veronderstellingen valt af te dingen. Een belangrijke bevinding van het WODC is dat migranten weten dat bestemmingslanden illegaal verblijf willen tegengaan. Daarom zien zij overheidscampagnes in de eerste plaats als een instrument van bestemmingslanden om irreguliere migratie te beperken. Dit leidt ertoe dat boodschappen afkomstig van overheden en internationale organisaties gewantrouwd worden. De migrant heeft meer vertrouwen in alternatieve bronnen van informatie, zoals berichten van familie, vrienden en landgenoten (waaronder degenen die al in het bestemmingsland wonen).¹¹¹ De onderzoekers vinden dit geen reden om geen campagnes meer te voeren. Campagnes kunnen wel degelijk nuttig zijn, bijvoorbeeld om migranten die met een legitieme reden naar Europa komen voor te lichten over hun rechten en plichten en bij het overbrengen van informatie over veiligheid tijdens de reis. Daarnaast kan volgens hen goede feitelijke

110 Zie WODC (2016), *Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns*, Den Haag: WODC, cahier 2016-11.

111 Idem.

informatie een tegenwicht geven tegen valse berichten of misverstanden, op voorwaarde dat de informatie afkomstig is van een bron die door migranten wordt vertrouwd.

In reactie op het WODC onderzoek geeft het kabinet in maart 2017 aan dat het onderzoek handvatten biedt voor het vormgeven van toekomstige informatiecampagnes.¹¹² Het kabinet is van mening dat het nodig is om potentiële migranten uit veilige landen te informeren dat zij geen aanspraak kunnen maken op asiel in Nederland, dat het niet mogelijk is om vanuit Nederland illegaal over te steken naar het Verenigd Koninkrijk en dat mensen zonder verblijfsrecht in Nederland moeten terugkeren naar hun land van herkomst. Het kabinet deelt de mening van de onderzoekers dat het nuttig is om potentiële migranten te voorzien van betrouwbare informatie over de situatie onderweg en op de plaats van bestemming.

Van de drie door de ACVZ onderzochte veilige landen van herkomst (Albanië, Georgië en Marokko), zet Nederland voor Albanese informatiecampagnes in. De DT&V zet samen met de IOM en de Albanese overheid in op een informatiecampagne om illegale (arbeids)migratie of kansloze asielaanvragen te voorkomen. De campagne is in juli 2017 gestart en bestaat uit workshops, voorlichtingsbijeenkomsten op scholen, acties van lokale overheden en hulporganisaties en vooral berichten op sociale media.¹¹³ België had in 2015 een vergelijkbare campagne. Hoewel het onduidelijk is wat het effect is van een informatiecampagne, kan het nuttig zijn om Albanese een beter beeld te geven van hun zeer geringe kansen op asiel of legaal werk in Nederland. Een geïnterviewde persoon geeft echter aan dat een informatiecampagne over de situatie van Albanese asielzoekers in Nederland niet geloofwaardig wordt geacht en niet wordt vertrouwd door de doelgroep. Albanese vinden het gezien de hoge werkloosheid aldaar niet geloofwaardig dat het rijke Nederland een boodschap in Albanië verspreidt dat men beter af is door niet naar Nederland te komen. De geïnterviewde persoon geeft aan dat het beter zou overkomen als er ook een mogelijkheid wordt geopend om legaal verblijf te verkrijgen. Daarnaast blijkt uit de casestudies dat weinig asielzoekers zijn vertrokken met het idee om in Nederland asiel aan te vragen. De keuze voor Nederland werd veelal pas gemaakt toen ze al in andere Europese landen verbleven. Informatiecampagnes gericht op personen die zich nog in hun herkomstland bevinden zijn daarom niet zo kansrijk.

Op Europees niveau zijn activiteiten op dit gebied versnipperd. Uit een inventarisatie door het Europees Migratie Netwerk onder alle EU-lidstaten komt naar voren dat EU-lidstaten los van elkaar campagnes voeren in een groot aantal herkomstlanden.¹¹⁴ Zo voerde België informatiecampagnes onder meer in Senegal (2013-2014), Albanië (2015), Georgië (2016) en Marokko (opgeschort 2017-2018). Duitsland voert vanaf 2015 ook campagne in de Westelijke Balkan landen Albanië, Servië, Kosovo en Bosnië-Herzegovina net als Zweden in het afgelopen decennium. Frankrijk heeft enkel een campagne in Armenië gevoerd (2013-2016). Nederland voerde in het verleden campagnes, bijvoorbeeld in Afghanistan (2013-2014), DR Congo (2015-2016), in Ghana, Togo en Senegal (2007-2013) en Armenië, Eritrea, Irak en Mongolië (2014-2016). In juli 2017 is de hierboven genoemde campagne in Albanië gestart.

112 Zie brief aan de Tweede Kamer van 22 maart 2017, kenmerk 2047902.

113 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/07/20/start-informatiecampagne-asielzoekers-albanie>.

114 Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D08538&did=2017D08538>.

Conclusie

De migrant heeft meer vertrouwen in alternatieve bronnen van informatie, zoals berichten van familie, vrienden en landgenoten (waaronder degenen die al in het bestemmingsland wonen).

Informatiecampagnes alleen gericht op personen die zich nog in hun herkomstland bevinden, zijn niet zo kansrijk omdat de keuze voor Nederland veelal pas onderweg wordt gemaakt. Ook zijn informatiecampagnes op EU-niveau versnipperd.

Aanbeveling 5:

Richt (gezamenlijke) informatiecampagnes niet alleen op de personen die nog in het land van herkomst zijn, maar ook op personen die al onderweg zijn en zich elders in Europa bevinden.

Literatuurlijst

ACVZ (2015), *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). <https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/06/Advies42-web1.pdf>.

ACVZ (2015), *Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). <https://acvz.org/wp-content/uploads/2016/01/ACVZ-advies-43-Delen-in-verantwoordelijkheid.pdf>.

Aarts, J., Staring, R. (2010), *Jong en Illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag: WODC.

Buil C., Siegel M. (2014), *Destination Europe: Afghan Unaccompanied Minors Crossing Borders*, in: Spyrou S., Christou M. (red.), *Children and Borders. Studies in Childhood and Youth*, Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137326317_6.

Battjes, H. (2016), 'Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?', *Asiel & Migratierecht* 2016 nr. 6/7, p. 275-284.

Bijleveld, C., Taselaar, A. (2000), *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen; verslag van een expert meeting*, Den Haag: WODC Onderzoeksnotities 2000/2.

Böcker, A. Havinga, T. (1999), 'Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum seekers in Belgium, the Netherlands and the UK', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, p. 43-61. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.1999.9976671>.

Clemens, M. (2014), *Does Development Reduce Migration? – Working Paper 359*, Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/does-development-reduce-migration-working-paper-359>.

Crawley, H. (2010), *Chance or Choice? Understanding why Asylum Seekers Come to the UK*, London: Refugee Council. <https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf>.

EASO (2016), *The push and Pull Factors of Asylum Related Migration – A literature Review*, UN Migration Agency (IOM)'s Data Analysis Centre en Maastricht University (Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT) in opdracht van EASO. <https://gmdac.iom.int/push-and-pull-factors-asylum-related-migration-literature-review>.

EASO (2013), *Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, European Asylum Support Office. <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213708ENC.pdf>.

EASO (2015), *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, update mei 2015, European Asylum Support office. www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf.

ECRE (2017), *Accelerated, prioritised and fast-track asylum procedures. Legal frameworks and practice in Europe*, European Council of Refugees and Exiles. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/AIDA-Brief_AcceleratedProcedures.pdf

Flahaux, M., De Haas, H. (2016), 'African migration: Trends, patterns, drivers.', *Comparative Migration Studies*, 4(1), <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0015-6>.

De Haas, H. (2010), 'Migration transitions: A Theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration.', *IMI Working Papers*, paper 24. <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-24-10>.

De Haas, H. (2011), 'The determinants of international migration: Conceptualising policy, origin and destination effects.', *IMI Working Papers*, paper 32. <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-32-11>.

De Haas, H. (2014), 'Human migration: Myths, hysteria and facts: Maastricht University', *Wolfson College Oxford: Plans and Prospects 2014*. <https://heindehaas.files.wordpress.com/2016/02/de-haas-2013-wolfson-human-migration-myths-hysteria-and-facts.pdf>.

Jennissen, R. e.a. (2009), *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart*, Maastricht University in opdracht van WODC: Den Haag, Cahier 2009-3.

Kaleidos Research (2015), *Nederland en migratie*, Kaleidos Research 4: Amsterdam.

Keogh, G. (2013), 'Modelling asylum migration pull-force factors in the EU-15', *The Economic and Social Review*, 44(3): p. 371-399.

Kuschminder, K., De Bresser, J., Siegel, M., (2015), *Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migranten*, Maastricht University (MGSoG) in opdracht van WODC: Den Haag.

Kuschminder, K., Siegel, M. (2016), *Rejected Afghan asylum seekers in the Netherlands Migration experiences, current situations and future aspirations*, United Nations University (UNU-MERIT)/ Maastricht University (MGSoG), Working Paper 2016. <https://www.merit.unu.edu/publications/working-papers/abstract/?id=5935>.

Liebling, H., e.a. (2014), 'Understanding the experiences of asylum seekers.', *International Journal of Migration, Health and Social Care*, 10(4): p. 207-219, <https://doi.org/10.1108/IJMHSC-06-2013-0016>.

Morrison, J., Crosland, B. (2001), *The trafficking and smuggling of refugees: The end game in European asylum policy*, Working Paper 39, Geneva: Switzerland: UNHCR. <http://www.unhcr.org/3af66c9b4.html>.

Neumayer, E. (2004), 'Asylum Destination Choice: What Makes some West European Countries More Attractive than Others?', *European Union Politics*, 5(2), p. 155-80. <http://eprints.lse.ac.uk/610/>.

OECD (2016), 'Perspectives on Global Development 2017: International migration in a shifting world'. http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2017_persp_glob_dev-2017-en.

Poppy, J., Mayblin, L. (2016), 'Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence', University of Sheffield, working paper: 04/16.1. <https://asylumwelfare.work.files.wordpress.com/2015/03/asylum-seeker-pull-factors-working-paper.pdf>.

Valenta, M., Zuparic-Iljic, D., Vidovic, T. (2015), 'The Reluctant Asylum-Seekers: Migrants at the Southeastern Frontiers of the European Migration System', *Refugee Survey Quarterly*, 34 (3) p. 95-113. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv009>.

Van Wijk, J. (2008), 'Luanda – Holanda: Irregular Migration from Angola to the Netherlands.', *International Migration*, 48(2) p. 1-30. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2008.00485.x/abstract>.

WODC (2014), *Het lot van het inreisverbod. Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de terugkeerrichtlijn in Nederland*, Den Haag: WODC, 2014. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2414-uitvoeringspraktijk-en-werking-van-het-inreisverbod.aspx>.

WODC (2014), *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*, Den Haag: WODC Cahier 2014-3. <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/terugkeer-via-het-iom.aspx>.

WODC (2016), *Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns*, Den Haag: WODC Cahier 2016-11. https://www.wodc.nl/binaries/Cahier%202016-11_2683_Volledige%20tekst_tcm28-239610.pdf.

UNHCR (1991), *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, EC/SCP/68. <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccec/background-note-safe-country-concept-refugee-status.html>.

UNHCR (2010), *Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice*, UNHCR. <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

Adviesvraag



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
mr. J.N.M. Richelle
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Afdeling Juridische en
Algemene Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Ira van der Zaal - van
Bommel
T: 0646949614

Ons kenmerk
2025146

Datum 17 januari 2017
Onderwerp Vaststelling thema's ACVZ werkprogramma

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Geachte voorzitter,

Conform de Kaderwet adviescolleges draag ik hierbij één thema aan voor uw werkprogramma voor het jaar 2017. Omdat de precieze reikwijdte van het thema bij het opstellen van deze werkprogrammeringsbrief nog niet vaststaat, ontvangt u op een later tijdstip per onderwerp een nadere specificering van de adviesvraag.

Mogelijk dienen zich in de loop van dit jaar nog andere onderwerpen aan die wellicht tot een adviesaanvraag aan uw commissie leiden. In dat geval stel ik u daarvan uiteraard tijdig op de hoogte. Het is goed mogelijk dat de verkiezingen en het regeerakkoord aanleiding geven tot nieuwe adviesvragen. Het is nodig daarvoor ruimte te behouden op de programmering.

Ik verzoek de ACVZ een kwalitatief advies uit te brengen over de komst van asielzoekers uit wat wij aanduiden met veilige landen. In de eerste helft van 2016 was 38% van de asielzoekers afkomstig uit een veilig land. Deze groep maakt in de praktijk vrijwel geen kans op asiel. Ik vraag u in uw advies in elk geval te buigen over de volgende vragen. Wat zijn de achterliggende motivaties van asielzoekers uit veilige landen om een aanvraag in te dienen in Nederland, terwijl zij in de praktijk nagenoeg geen kans maken op een verblijfsvergunning? Welke pull-factoren bestaan er voor deze groep om voor Nederland te kiezen? Hierbij kan een internationale vergelijking relevant zijn (wat doen bijvoorbeeld België en Duitsland met asielzoekers uit veilige landen?). Het EMN kan in dat verband gevraagd worden een ad-hoc vraag uit te zetten naar hoe andere lidstaten omgaan met dit type aanvraag. Ontvangen deze landen aanvragen van asielzoekers uit veilige landen en hoeveel aanvragen willigen deze landen in? En wat kan de Nederlandse overheid doen om de komst van asielzoekers uit veilige landen te ontmoedigen?

Ik zie uw advies in deze graag tegemoet.

Ook zie ik dit jaar graag uw adviezen tegemoet over drie al lopende onderzoeken. Het gaat om het ongevraagde advies over openbare orde, het gevraagde advies over een toekomstverkenning "2030" en het gevraagde advies over opvangmodaliteiten van asielzoekers. Dit laatstgenoemde advies is recentelijk op mijn verzoek uitgebreid met de vraag naar de bestuurlijke aanpak van de hoge asielinstream in het najaar van 2015.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



K.H.D.M. Dijkhoff

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Afdeling Juridische en
Algemene Zaken

Datum
17 januari 2017

Ons kenmerk
2025146

Juridisch kader en sporenbeleid versnelde asielpcedure

1 Inleiding

In deze bijlage wordt eerst het veiligelandenconcept in het EU-rechtelijke kader geplaatst. Het Nederlandse beleid over de veilige landen van herkomst en de interpretatie daarvan in de rechtspraak worden vervolgens uiteengezet.

Naast een beschrijving van het juridisch kader geeft de ACVZ in deze bijlage ook een beschrijving van het sporenbeleid en de (versnelde) asielpcedure voor asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst.

2 EU-rechtelijk kader

Drie Europese veilig land begrippen

In het Europese recht zijn de begrippen ‘veilig land van herkomst’, ‘veilig derde land’ en ‘eerste land van asiel’ vastgelegd. Dit kan leiden tot verwarring. Het concept ‘veilig land van herkomst’ wordt gebruikt indien naar het oordeel van de beoordelende instantie de algemene situatie in het land van herkomst de aanname rechtvaardigt dat de ingezetenen, eventueel expliciete uitzonderingen daar gelaten, niet in aanmerking komen voor internationale bescherming.¹¹⁵ Dit advies heeft betrekking op asielzoekers uit een veilig land van herkomst en niet op de juridisch complexe vraagstukken ‘veilig derde land’ of ‘eerste land van asiel’.¹¹⁶

Het concept ‘veilige land van herkomst’ lijkt enigszins op dat van het ‘veilige derde land’, in beide gevallen geldt een vermoeden van veiligheid. Beide concepten betreffen echter verschillende vragen. Bij het veilige *derde* land gaat het om de veiligheid van een ander land dan het land van herkomst. Dit betreft bijvoorbeeld asielzoekers die een band hebben met een land waarvan zij niet de nationaliteit hebben. Deze exceptie raakt dus niet aan de vraag of de vreemdeling internationale bescherming nodig heeft.¹¹⁷ Aanmerking van een *derde* land als veilig voor een asielzoeker betekent dat deze geacht wordt daar om bescherming te kunnen vragen. Dit hangt samen met het feit dat het recht op asiel geen recht op asiel in een land van keuze betekent. Staten mogen de verplichting om internationale bescherming te verlenen – ook zonder de instemming van de vluchteling – overdragen aan een derde land.¹¹⁸ Het veilig land van herkomst concept daarentegen betreft wel de kwalificatie als vluchteling of een persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire

115 Zie Battjes H., ‘Veilige landen van herkomst. Verzwaring van de bewijslast?’, *A&MR* 2016 nr. 6/7, p. 275-284.

116 Zie hierover uitgebreid Mercelina, M., Zwaan K., ‘Veilig derde land – een onveilig concept?’, *A&MR* 2016 nr. 10, p. 484-493. Kok, S.G., ‘Grenzen aan het veilig land van herkomst’, *A&MR* 2017 nr. 3, p. 105-112. Metselaar H.J., ‘Rechtspraak over het veilig derde land-begrip – Partij bij Vluchtelingenverdrag vereiste voor bescherming?’, *A&MR* 2017 nr. 4, 164-169.

117 Internationale bescherming omvat de vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus.

118 Zie Hathaway, James C. (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press: Cambridge, p. 663-4.

bescherming.¹¹⁹ Ten aanzien van asielzoekers met de nationaliteit van het veilige land van herkomst of staatlozen die uit dat land komen bestaat de presumptie dat dit land veilig is voor hen en dat zij in beginsel niet in aanmerking voor internationale bescherming.

De Procedurerichtlijn

In de Procedurerichtlijn zijn de voorwaarden geformuleerd voor toepassing van het begrip ‘veilig land van herkomst’.¹²⁰ Wanneer mag een land als ‘veilig’ worden aangemerkt? Van zo’n veilig land is sprake wanneer de beoordelende autoriteit kan aantonen dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch sprake is van foltering, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing of bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict.¹²¹ Bij de beoordeling of een land veilig is, wordt rekening gehouden met omstandigheden die maken dat de inwoners van dat land bescherming kunnen krijgen tegen vervolging of mishandeling. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar de wet- en regelgeving in het land van herkomst en naar de naleving van mensenrechtenverdragen. Daarnaast is van belang of inwoners van het betreffende land naar de rechter kunnen wanneer zij het slachtoffer worden van mensenrechtenschendingen.

In de Procedurerichtlijn is een reeks informatiebronnen genoemd om te bepalen of een land als veilig kan worden beschouwd, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het EASO, de UNHCR, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties.¹²²

Een individuele, objectieve en onpartijdige beoordeling op basis van deugdelijk onderzoek
Het uitgangspunt in de Procedurerichtlijn is dat de bevoegde autoriteit de beoordeling individueel, objectief en zonder vooringenomenheid verricht en geldt ook bij toepassing van het veilig land van herkomst concept. De beslissingen op het verzoek om internationale bescherming moeten voorts zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Het personeel dat de asielverzoeken behandelt en daarover beslist, heeft de nodige kennis en de mogelijkheid om advies te vragen van deskundigen.¹²³

Verplichting tot samenwerking

Lidstaten leggen asielzoekers de verplichting op om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om hun identiteit, nationaliteit, leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom zij een verzoek om internationale bescherming indienen vast te stellen. De lidstaten kunnen asielzoekers andere verplichtingen tot samenwerking met de bevoegde autoriteiten opleggen, voor zover dergelijke verplichtingen nodig zijn voor de behandeling van het verzoek.¹²⁴

119 ‘Vluchteling’ is een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil invoeren, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 van de Kwalificatierichtlijn niet van toepassing is. 0

‘Een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’ is een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, Kwalificatierichtlijn niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.

120 Zie artikel 36 en 37 van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU en de bijlage I daarbij.

121 Zie artikel 9 en 15 van de Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

122 Zie artikel 37 lid 3 van de Procedurerichtlijn.

123 Zie artikel 10 lid 3 van de Procedurerichtlijn.

124 Zie Artikel 13 van de Procedurerichtlijn.

Kennelijk ongegronde asielaanvraag

In artikel 32, tweede lid, onder b, in verbinding met artikel 38, achtste lid, onder b, van de Procedurerichtlijn is onder meer opgenomen dat lidstaten een aanvraag als *kennelijk ongegrond* kunnen beschouwen wanneer de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst.¹²⁵

Asielverzoeken kunnen *niet-ontvankelijk* worden verklaard indien er voor de asielzoeker een ‘veilig derde land’¹²⁶ dan wel een ‘eerste land van asiel’¹²⁷ beschikbaar is. Dit betekent dat niet de EU-lidstaat, maar het ‘veilig derde land’ of het ‘eerste land van asiel’ het asielverzoek behandelt dan wel heeft behandeld.

Concept Procedureverordening: Europese lijst veilige landen

De Procedurerichtlijn zal op termijn worden vervangen door een Procedureverordening waarin een uniforme en bindende lijst van veilige landen voor de hele Unie zal worden vastgesteld.¹²⁸ In het voorstel van de Europese Commissie van 4 mei 2016 is het begrip ‘veilig land’ verduidelijkt en wordt de toepassing ervan verplicht gemaakt. Zij stelt ook voor om de nationale aanmerkingen van *veilige landen van herkomst* en *veilige derde landen* volledig te vervangen door Europese lijsten of aanmerkingen op Unie-niveau, uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening. Op dit moment is en blijft het echter nog aan de individuele lidstaten om dergelijke lijsten vast te stellen.

De Europese Commissie stelt in haar ontwerp de volgende veilige landen voor: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië en Turkije. De Commissie motiveert in de preambule per land waarom het voor opname op de lijst in aanmerking komt, aan de hand van de volgende criteria:¹²⁹

- het bestaan van nationaal recht en ratificatie van verdragen vormen ‘een adequate rechtsgrondslag voor bescherming tegen vervolging en mishandeling’;
- het aantal klachten bij het EHRM waarbij een schending werd geconstateerd;
- of refoulement van eigen burgers plaatsvindt;
- het percentage inwilligingen van asielverzoeken in ‘de lidstaten’;
- of het land kandidaat-lid is, en derhalve aan de Kopenhagencriteria inzake (kort gezegd) rechtsstatelijkheid voldeed.

De Europese Commissie is van oordeel dat deze landen veilige landen van herkomst zijn. De belangrijkste redenen om deze landen als veilig aan te merken zijn:¹³⁰

1. Op Kosovo na hebben deze landen het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geratificeerd.
2. Inwoners van de Westelijke Balkanlanden zijn vrijgesteld van de visumplicht voor de Europese Unie. In het geval van Kosovo geldt een versoepeld regime wat betreft de visumplicht.

125 b. de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn.

126 Zie de voorwaarden om het concept ‘veilig derde land’ toe te passen artikel 38 Richtlijn 2013/32/EU. De asielzoeker moet tot het land worden toegelaten en er moet een ‘band’ zijn tussen de asielzoeker en het derde land op grond waarvan het redelijk is om te verlangen dat de asielzoeker naar dat land gaat. Volgens de UNHCR is het enkele feit van doorreis (transit) onvoldoende om van een dergelijke band te kunnen spreken.

127 Zie de voorwaarden om het concept ‘eerste land van asiel’ toe te passen artikel 35 Richtlijn 2013/32/EU. De asielzoeker moet opnieuw tot het grondgebied van het eerste veilige land van asiel worden toegelaten.

128 Zie COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD).

129 Idem.

130 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 19637 nr. 2076.

3. Albanië, Macedonië, Montenegro en Servië zijn formeel kandidaat-lidstaten voor de EU. De Europese Commissie beoordeelt jaarlijks de voortgang die deze landen maken, onder andere ten aanzien van de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden.
4. Andere lidstaten, waaronder België, Denemarken, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, alsmede Noorwegen en Zwitserland hebben deze landen ook aangeduid als veilig land van herkomst.

Het is niet altijd eenvoudig vast te stellen dat een land veilig is, vooral wanneer er vragen zijn omtrent de positie van minderheden of omtrent gedeelten van het land waar een gewapend conflict heerst. De vraag is of een land als Turkije door de Europese Commissie op dit moment als veilig kan worden aangemerkt.¹³¹

Richtsnoeren EASO en UNHCR

Indien lidstaten ‘veilig land’-begrippen per geval toepassen of landen als veilig aanmerken door daartoe strekkende lijsten vast te stellen, moeten zij onder meer rekening houden met de richtsnoeren en operationele handleidingen van EASO. Ook de richtsnoeren van de UNHCR zijn van belang.¹³² UNHCR is akkoord met de toepassing van het veilig land van herkomst concept in een versnelde procedure, mits gewaarborgd is dat het asielverzoek individueel beoordeeld wordt en het enkel procedureel effect heeft.

‘UNHCR does not oppose the notion of “safe country of origin” as long as it is used as a procedural tool to prioritize and/or accelerate examination of an application in carefully circumscribed situations. It is critical that each application is examined fully on its merits in accordance with procedural safeguards; each applicant has an effective opportunity to rebut the presumption of safety of the country of origin in his/her individual circumstances; the burden of proof on the applicant is not increased, and applicants have the right to an effective remedy.’¹³³

Een land van herkomst kan volgens UNHCR in beginsel niet veilig worden geacht, als slechts een deel van het grondgebied veilig is.¹³⁴

3 De Nederlandse lijst met veilige landen

De lijst veilige landen van 3 november 2015

In zijn brief van 3 november 2015 geeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (nu: JenV) aan de volgende landen als veilig land van herkomst aan te merken: De EU/ EER-landen (Liechtenstein, Noorwegen, IJsland), Andorra, Monaco, San Marino, Vaticaanstad, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland, Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië.¹³⁵ Dit beleid is in werking getreden met ingang van 14 november 2015. Voor de aanmerking van de Westelijke Balkanlanden als veilig is ‘de kern van de motivering’:

- op Kosovo na hebben deze landen het Vluchtelingenverdrag en het EVRM geratificeerd;
- op de Kosovaren na zijn de inwoners vrijgesteld van de visumplicht voor de EU;

131 Zie Fundamental Rights Agency (2016), *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights concerning an EU common list of safe countries of origin*, FRA Opinion – 1/2016 [SCO]. LIBE rapport plenaire vergadering Europees Parlement A8-0244/2016, 8 augustus 2016.

132 Zie preambule 46 van de Procedurerichtlijn.

133 Zie UN High Commissioner for Refugees (2010), *Improving Asylum Procedures, Comparative analysis and recommendations for law and practice*, UNHCR, p. 65-66.

134 Idem, p. 67.

135 Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 19637 nr. 2076.

- omdat deze landen kandidaat-leden dan wel potentiële kandidaat-leden zijn, beoordeelt de Commissie jaarlijks de naleving van de mensenrechten;
- andere lidstaten hebben deze landen als veilig aangemerkt.

Op grond van Protocol nr. 24 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, inzake Asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie, beschouwen de lidstaten elkaar als veilige landen van oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken.¹³⁶ Dit Protocol heeft rechtstreekse werking en behoeft dus niet te worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Een asielaanvraag van een EU burger leidt in Nederland tot een niet-ontvankelijkverklaring.

De eerste tranche met veilige landen is in de bijlage van de brief van 26 september 2017 op basis van een beperkt aantal bronnen (met name de landenrapporten van het US State Departement en de rapporten van Freedom House) herbeoordeeld.¹³⁷ De criteria die de staatssecretaris daarbij hanteert zijn:

- democratisch bestuur;
- bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon;
- vrijheid van meningsuiting;
- vrijheid van godsdienst en vereniging;
- bescherming tegen discriminatie en vervolging door derden;
- toegang tot onafhankelijk onderzoek;
- toegang tot een onafhankelijke rechterlijke macht; en
- toegang tot rechtsmiddelen.

Indien er een aanmerkelijke achteruitgang is op één van de eerste drie punten of als er op een meerderheid van de criteria een achteruitgang wordt geconstateerd, volgt een uitgebreide beoordeling van het land van herkomst. In de tussentijd zal dan het veiligelandenbeleid ten aanzien van dat land worden opgeschort.¹³⁸

Aanvulling lijst februari 2016

In zijn brief van 9 februari 2016 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Ghana, India, Jamaica, Marokko (m.u.v. LHBTI), Mongolië en Senegal (m.u.v. LHBTI) wel en Egypte niet veilig acht.¹³⁹ Daarbij is steeds gezien:

- bij welke verdragen het land partij is, en of het voorbehouden heeft gemaakt;
- de 'wetten en voorschriften' ten aanzien van discriminatie, mensenrechten en fair trial in het land, en of deze regels in het algemeen worden nageleefd;
- of 'vervolging of ernstige schade' voorkomen;
- wat de algemene mensenrechtensituatie is;
- het aantal asielvragen vanuit het land in 2015 in Nederland;
- of het land door andere lidstaten als veilig is aangemerkt.

Aanvulling lijst oktober 2016

In zijn brief van 11 oktober 2016 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Algerije (m.u.v. LHBTI), Georgië (m.u.v. gebieden die niet onder de effectieve controle van de centrale autoriteiten staan), Oekraïne (m.u.v. gebieden die niet onder de effectieve controle van

136 Zie Protocol 24 VWEU, ook wel het 'Aznar Protocol' genoemd, Pb EU C326/1 van 26 oktober 2012.

137 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 19637, nr. 2349.

138 Idem.

139 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 19637, nr. 2123.

de centrale autoriteiten staan) en Tunesië (m.u.v. LHBTI) veilig acht en het oordeel over Turkije tot nader order heeft aangehouden.¹⁴⁰

Aanvulling lijst december 2016

In zijn brief van 6 december 2016 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Togo (m.u.v. LHBTI) wel en Gambia, Kenia, Tsjaad, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika niet veilig acht.¹⁴¹

Aanvulling lijst april 2017

In zijn brief van 24 april 2017 geeft de staatssecretaris aan waarom hij Brazilië en Trinidad en Tobago (m.u.v. LHBTI) wel en Colombia, Cuba, Honduras niet veilig acht. Tevens wijzigt het beleid ten aanzien van Jamaica als veilig land van herkomst, nu met uitzondering van LHBTI's.¹⁴²

Dit brengt het totaal aantal veilige landen op de Nederlandse lijst voorlopig op 59: De 27 lidstaten van de EU, Albanië, Algerije, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Canada, Georgië, Ghana, India, Jamaica, Japan, Kosovo, Liechtenstein, Macedonië, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oekraïne, San Marino, Senegal, Servië, Togo, Trinidad en Tobago, Tunesië, Vaticaanstad, Verenigde Staten, IJsland en Zwitserland.

4 Beoordeling van het veilig land van herkomst en toetsing door de ABRvS

Hoe beoordeelt de staatssecretaris of een land van herkomst als veilig kan worden aangemerkt? De voorwaarden voor het aanmerken van een veilig land van herkomst zijn opgenomen in artikel 3.105ba van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) en artikel 3.37f van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000). De lijst met veilige landen van herkomst is te vinden in bijlage 13 bij het VV 2000.

Bij de beoordeling of een land als veilig land van herkomst wordt beschouwd, wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging (in de zin van artikel 9 Kwalificatierichtlijn) of ernstige mishandeling (foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in de zin van artikel 3 EVRM en artikel 15 Kwalificatierichtlijn) door middel van:¹⁴³

- de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;
- de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het EVRM en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van het EVRM zijn toegestaan;
- de naleving van het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag;
- het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.

De staatssecretaris maakt in zijn motivering om een land als veilig aan te merken vooral gebruik van de rapporten van UNHCR, Human Rights Watch, Amnesty International, US Department of State Human Rights Reports, Freedom House en Fragile State Index

140 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 19637, nr. 2241.

141 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 19637, nr. 2266.

142 Zie *Kamerstukken II* 2016/17, 19637, nr. 2314.

143 Zie artikel 3.37f van het VV 2000.

om te bepalen of een land een veilig land van herkomst is.¹⁴⁴ Andere gezaghebbende bronnen die volgens de Procedurerichtlijn gebruikt kunnen worden zijn de informatie uit andere lidstaten, het EASO, de Raad van Europa en andere relevante internationale organisaties. Het College voor de Rechten van de Mens (CRM) in samenwerking met de Commissie Meijers wijzen bijvoorbeeld op de Universal Periodic Review.¹⁴⁵ Dit is het ‘mensenrechtenexamen’ dat de Mensenrechtenraad van de VN elke VN Verdragsstaat om de paar jaar afneemt. Ook kunnen de rapporten van de Comités die toezien op de naleving van specifieke verdragen (bijvoorbeeld het VN Vrouwenverdrag en Kinderverdrag) nuttige informatie over de mensenrechtensituatie in een land geven. Volgens het CRM en de Commissie Meijers moet een veilig land van herkomst niet slechts wettelijk en in de praktijk bescherming bieden tegen vervolging, maar ook beschikken over een daadwerkelijk beschikbaar systeem van rechtsmiddelen tegen schendingen van mensenrechten.¹⁴⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in een eerste richtinggevende uitspraak van 14 september 2016 over de door de staatssecretaris opgestelde lijst met veilige landen uitvoerig toegelicht onder welke voorwaarden een land als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt.¹⁴⁷ De Afdeling concludeert dat de staatssecretaris zorgvuldig heeft onderzocht en deugdelijk gemotiveerd dat er in Albanië algemeen gezien en op duurzame wijze geen vervolging of behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM plaatsvindt, waardoor zijn aanwijzing van Albanië als veilig land van herkomst voldoet aan de wettelijke voorgeschreven vereisten.

Plaatsing op de nationale lijst en accordering hiervan door de lagere rechter en de Afdeling is geen statisch gegeven. Nadat de staatssecretaris een land als veilig land van herkomst heeft aangewezen, moet hij de situatie in dat land ‘regelmatig’ opnieuw onderzoeken.¹⁴⁸ Veranderingen in de situatie in een land kunnen aanleiding vormen het land (tijdelijk) van de nationale lijst te schrappen.

In een tweede richtinggevende uitspraak van 1 februari 2017 overweegt de Afdeling dat uit de tekst en totstandkomingsgeschiedenis van de huidige Procedurerichtlijn niet kan worden afgeleid dat een uitzondering voor één of meer groepen bij de aanwijzing van een land als veilig land van herkomst in strijd is met de huidige Procedurerichtlijn.¹⁴⁹ Voorts heeft de Afdeling overwogen dat het uitzonderen van een bepaalde groep binnen het doel en de opzet past van de huidige Procedurerichtlijn en het vereiste dat elke asielaanvraag individueel beoordeeld wordt. Het uitzonderen van een bepaalde groep draagt daarmee bij aan het waarborgen van de door het Vluchtelingenverdrag en het EVRM vereiste bescherming van asielzoekers, strookt met de considerans, de context en de doelstelling van de huidige Procedurerichtlijn en past daarom binnen de doelstellingen van het GEAS als geheel. Het maken van zo’n uitzondering is derhalve rechtmatig.

144 Team onderzoek en expertise land en taal van de IND (TOELT) maakt in afstemming met het ministerie van Buitenlandse Zaken een overzicht van bronnen, zoals UNHCR, Human Rights Watch, Amnesty International, US Department of State Human Rights Reports, Freedom House en Fragile State Index. Directie Migratiebeleid van het ministerie van VenJ stelt een concept beoordeling op en legt deze beoordeling voor aan de staatssecretaris. De staatssecretaris informeert de Tweede Kamer per brief over zijn beslissing om een land als veilig land van herkomst aan te merken. Het besluit om een land op de lijst met veilige landen te plaatsen volgt met een wijziging van bijlage 13 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

145 Zie College voor de Rechten van de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers (2017), *Human act or Devil’s pact?*, p. 14: http://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/media/paper_human_act_or_devils_pact_nl_def_18.05.2017_1.pdf.

146 Idem, p. 13.

147 Zie ABRvS 14 september 2016, nr. 201603036/1, JV 2016/271, m.nt. P. Boeles.

148 Zie artikel 37 van de Procedurerichtlijn en artikel 3.105ba, derde lid, van het Vb 2000. Ter zitting is namens de staatssecretaris in de hiervoor genoemde zaak bij de ABRS, JV 2016/271, toegelicht dat gestreefd wordt naar een jaarlijkse herbeoordeling of het land van herkomst nog als veilig kan worden aangemerkt.

149 Zie ABRvS 1 februari 2017, 201606592/1, ECLI:NL:RVS:2017:210, JV 2017/80 m.nt. H. Battjes.

De door de staatssecretaris gemaakte uitzondering om LHBTI afkomstig uit Marokko niet in een versnelde procedure te behandelen is volgens de Afdeling in lijn met het standpunt van de UNHCR, omdat de daarin door de UNHCR gewenste zorgvuldigheid en aandacht voor de individuele beoordeling wordt bewerkstelligd. Door een bepaalde groep uit te zonderen, geeft de staatssecretaris blijk van bijzondere aandacht voor de positie van die groep, in het licht van de algemene veiligheidssituatie in een land van herkomst. Volgens de Afdeling betekent dit overigens niet dat de uitgezonderde groep in het land van herkomst te vrezen heeft voor vervolging of blootstelling aan een praktijk van onmenselijke behandelingen in de zin van artikel 3 van het EVRM.

In een derde uitspraak van 10 maart 2017 oordeelt de Afdeling dat India aangemerkt mocht worden als veilig land van herkomst, ondanks de aanwijzing van de staatssecretaris dat voor bepaalde groepen personen in India die te maken krijgen met strafrechtelijke vervolging ‘verhoogde aandacht’ vereist is.¹⁵⁰ Wat het schenken van ‘verhoogde aandacht’ moet inhouden zet de Afdeling helaas niet uiteen. Battjes merkt in zijn noot onder de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2017 op dat er op zijn minst spanning zit tussen de constatering van de Afdeling over het optreden van de Indiase politie en de conclusie dat het land toch als ‘in het algemeen’ veilig mag gelden.¹⁵¹

Tot slot volgt de Afdeling in zijn uitspraak van 7 juli 2017 de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal dat het mogelijk is om een land als veilig land van herkomst aan te wijzen met een uitzondering voor een deel van het grondgebied, indien een duidelijke scheidslijn kan worden aangebracht tussen het veilige en het niet veilige deel. De aanwijzing van Georgië voldoet aan de wettelijk voorgeschreven vereisten.¹⁵²

5 Beschrijving asielpcedure en sporenbeleid

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de asielpcedure en het sporenbeleid. In de asielpcedure beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of een vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming door de Nederlandse overheid. Sinds maart 2016 kunnen asielzoekers direct bij aanmelding in een ‘spoor’ worden geplaatst met een eigen procedure. Hierbij kan afgeweken worden van het vaste stramien van de achtdaagse Algemene Asielprocedure (AA procedure). Door binnen deze ‘sporen’ procesaanpassingen door te voeren, moet de asielpcedure op een effectievere manier plaatsvinden. De indeling in sporen volgt nadat de IND de asielzoeker heeft geïdentificeerd en geregistreerd. Het sporenbeleid telt in totaal vijf sporen:

Spoor 1: Dublinprocedure

Dit spoor is bedoeld voor asielzoekers die in een ander Europees land asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen, bijvoorbeeld als zij via dat land Nederland hebben bereikt. Tijdens het identificatie en registratieproces van de politie wordt aan de hand van vingerafdrukken vastgesteld of de asielaanvrager al eerder asiel heeft aangevraagd in een ander Schengenland. In zo’n geval is het andere land verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Als dit zo is, of als het in de procedure duidelijk wordt dat de asielaanvrager in een ander Schengenland is geregistreerd, dan dient de IND het verzoek om overdracht in bij het andere land. Dit is de zogenaamde Dublinclaim. Als de claim door het andere Dublinland wordt geaccepteerd, wordt de asielaanvraag niet in behandeling genomen en ontvangt de vreemdeling een overdrachtsbesluit.

150 Zie ABRvS 10 maart 2017, 201608479/1, ECLI:NL:RVS:2017:641, r.o. 2.3.

151 Zie ABRvS 1 februari 2017, 201606592/1, ECLI:NL:RVS:2017:210, JV 2017/80 m.nt. H. Battjes.

152 Zie ABRvS 7 juli 2017, 201701055/1/V2, ECLI:NL:RVS:2017:1838, JV 2017/184.

Na het besluit van de IND wordt betrokkene overgedragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Deze is verantwoordelijk voor de feitelijke overdracht van de vreemdeling. Het land dat verantwoordelijk is voor de vreemdeling is verplicht hem terug te nemen. In verband met deze overdracht is vaak een speciaal Dublin-laissez passer (vervangend reisdocument) nodig. Deze procedure kan de nodige tijd in beslag nemen (weken tot maanden) en hangende de procedure verblijft de asielzoeker op een locatie van het COA, zonder (binnenlandse) reisrestricties.

Spoor 2: Veilig land of internationale bescherming in een ander EU-land

Asielaanvragen worden in dit spoor behandeld als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land of als hij/zij internationale bescherming heeft in een ander Europees land. Welk land kan worden aangemerkt als een veilig land, bepaalt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.¹⁵³ Deze asielzoekers gaan niet de AA procedure in. Asielzoekers afkomstig uit een veilig land, die eerder aantoonbaar in een andere Schengenland zijn geweest of asiel hebben aangevraagd, worden niet in spoor 2 maar in spoor 1 behandeld (zie hierboven). Mocht tijdens de procedure blijken dat de persoon een Dublinclaimant is, behoort tot een categorie personen uitgezonderd van het veiligelandenbeleid, of meer onderzoek naar de aanvraag nodig is dan kan gedurende de gehele versnelde procedure gewijzigd worden naar spoor 1 of 4.

De versnelde procedure ziet er als volgt uit: De asielverzoeken worden afgehandeld in een snelle asielprocedure bestaande uit identificatie en registratie door de politie (AVIM) en een gehoor door de IND. De rust- en voorbereidingstijd en een medisch onderzoek door het FMMU¹⁵⁴ in de AA ontbreekt. Voorlichting aan de asielzoeker(s) door Vluchtelingenwerk Nederland en een voorbereidend gesprek met een advocaat vinden plaats één dag voor het gehoor. Er is één dag voor het indienen van correcties en een zienswijze door de advocaat op het voornemen. Het hoogst haalbare voor een asielzoeker uit een veilig land is een spoorwijziging naar spoor 4. Anders volgt een negatieve beslissing op de aanvraag binnen acht dagen na het gehoor. Asielzoekers van wie het verzoek is afgewezen, moeten Nederland onmiddellijk verlaten. Zij worden in een vrijheidsbeperkende locatie geplaatst. Afgewezen asielzoekers die niet vrijwillig naar het land van herkomst vertrekken, worden gedwongen terug te keren. Een afgewezen asielzoeker uit een veilig land van herkomst krijgt een verbod om binnen twee jaar het Schengengebied (26 Europese landen) in te reizen.

Spoor 3: Evidente inwilligingen

Asielaanvragen van vreemdelingen die evident kans maken op een verblijfsvergunning asiel, kunnen in dit spoor versneld worden ingewilligd. Te denken valt aan asielzoekers uit Syrië of Eritrea. Deze vreemdelingen gaan niet de AA procedure in (versneld positief besluit).

Spoor 4: Algemene Asielprocedure

In dit spoor worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard AA procedure gevolgd.

Spoor 5: Evidente inwilliging na kort onderzoek

Als een asielaanvraag start in spoor 3 en evident kansrijk is, maar er nog nader onderzoek naar bijvoorbeeld nationaliteit moet plaatsvinden, komt de aanvraag in spoor 5 terecht. Te denken valt aan een niet goed gedocumenteerde Syriërs. Het gehoor in spoor 3 geldt dan als eerste gehoor, zodat de AA procedure, na de rust- en voorbereidingstermijn, zes in plaats van acht dagen in beslag neemt. In deze procedure kan naast inwilliging ook tot afwijzing van de asielaanvraag worden geconcludeerd.

153 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>.

154 Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU).

Spoor 1 en 4 maakten altijd al deel uit van de dagelijkse praktijk bij de IND, maar sinds 1 maart 2016 is ook spoor 2 door de staatssecretaris geïntroduceerd. Voor vreemdelingen uit landen die zijn aangemerkt als veilig land van herkomst geldt dat de asielaanvragen in spoor 2 in een versnelde procedure van ongeveer zeven tot tien dagen (kennelijk ongegrond) of spoor 1 in een Dublinprocedure (duur zeker enkele maanden) voor overdracht aan een andere lidstaat worden afgehandeld. Spoor 3 en 5 staan op dit moment uit. Deze sporen kunnen door de staatssecretaris voor een bepaalde periode worden aangezet, maar tot nu toe is dat nog niet aan de orde geweest.

Dublinprocedure (spoor 1)



Versnelde Asielprocedure (spoor 2)



Algemene Asielprocedure (spoor 4)



BIJLAGE 3

Rapport Regioplan



Asielzoekers uit veilige landen

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Arend Odé
Annemieke Mack
Bertine Witkamp

Amsterdam, 13 oktober 2017
Publicatienr. 17041

© 2017 RegioPlan, in opdracht van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden vervaelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding en doel
- 1.2 Pilotfase
- 1.3 Onderzoekspopulatie
- 1.4 Werkwijze
- 1.5 Betrouwbaarheid en representativiteit
- 1.6 Leeswijzer

2 Marokkaanse asielzoekers

- 2.1 Achtergrondgegevens respondenten
- 2.2 Uitgangssituatie
- 2.3 Motivatie voor migratie
- 2.4 De reis
- 2.5 Redenen voor migratie naar Nederland
- 2.6 De toekomst

3 Georgische asielzoekers

- 3.1 Achtergrondgegevens respondenten
- 3.2 Uitgangssituatie
- 3.3 Motivatie voor migratie
- 3.4 De reis
- 3.5 Redenen voor migratie naar Nederland
- 3.6 De toekomst

4 Albanese asielzoekers

- 4.1 Achtergrondgegevens respondenten
- 4.2 Uitgangssituatie
- 4.3 Motivatie voor migratie
- 4.4 De reis
- 4.5 Reden voor migratie naar Nederland
- 4.6 De toekomst

5 Conclusie

- 5.1 Samenvatting uitgangssituatie
- 5.2 Belangrijkste conclusies

Bijlage – Samenvattende tabel



Inleiding



1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De AVCZ heeft op het werkprogramma van dit jaar een onderzoek naar de beweegredenen van asielzoekers uit veilige landen van herkomst opgenomen. Regioplan is gevraagd een veldwerkstudie uit te voeren onder asielzoekers uit veilige landen.

Asielzoekers uit veilige landen maken vrijwel geen kans op een asielvergunning. Een land wordt conform het Voorschrift Vreemdelingen 2000 als veilig aangemerkt als kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict (artikel 3.37f). Asielzoekers uit veilige landen van herkomst krijgen wel de kans om aan te tonen waarom het land in hun specifieke situatie eventueel niet veilig is. Het verschil met de gewone asielprocedure is echter dat zij geen rust- en voorbereidingstermijn krijgen en maar één gehoor met de IND (in plaats van het eerste en nader gehoor). Als de asielaanvraag wordt afgewezen kunnen zij hiertegen in beroep bij de rechter. Inmiddels staan er bijna 60 landen op de lijst met veilige landen.¹

De centrale vraag met betrekking tot het veldwerkgedeelte luidt:

Met welke redenen vragen personen uit veilige landen asiel aan in Nederland en welke vervolgstappen verwachten zij te ondernemen in geval van een negatieve beslissing op hun asielverzoek?

1.2 Pilotfase

Omdat we op voorhand niet goed konden inschatten in hoeverre asielzoekers bereid zouden zijn om mee te werken en in hoeverre de interviews voldoende betrouwbare antwoorden zouden opleveren, kende dit onderzoek eerst een pilot-fase waarin wij alleen Marokkaanse respondenten interviewden. Toen tijdens de uitvoering van de pilot bleek dat de werving van deze respondenten voortvarend ging en zij voorkomend waren in hun antwoorden, hebben we het onderzoek uitgebreid met asielzoekers uit andere herkomstlanden.

1.3 Onderzoekspopulatie

Aanvankelijk was het doel om, naast de Marokkaanse asielzoekers, ook asielzoekers te spreken uit Albanië, Georgië en West-Afrika. Voor deze eerste drie groepen konden we voldoende respondenten vinden. Ten aanzien van asielzoekers uit West-Afrikaanse landen bleek de bezetting in de afzonderlijke COA locaties echter te laag om respondenten te vinden voor het onderzoek.² Zodoende beslaat het voorliggende onderzoek de ervaringen van asielzoekers uit drie landen: Marokko, Albanië en Georgië. Voor elk van de drie herkomstlanden hebben we vijftien respondenten gesproken; dus 45 respondenten in totaal.

Veertien interviews met Marokkaanse asielzoekers zijn in juni afgenomen in Almere en Dronten, en één in Augustus in Drachten. De interviews met Albanese en Georgische asielzoekers zijn grotendeels afgenomen in de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) in Ter Apel. Een kleiner deel is afgenomen in Drachten, Hardenberg en Hoogeveen. Deze interviews vonden in augustus en september plaats.

¹ De informatie in deze paragraaf is afkomstig van de website Rijksoverheid.nl en van verblijfsblog.nl.

² Wij hebben zes West-Afrikaanse asielzoekers gesproken: vier Senegalezen, één Tgolees en één Ghanees. De werving van deze respondenten was echter zo lastig dat we, in overleg met de opdrachtgever, ervoor gekozen hebben de interviews met deze groep niet verder voort te zetten.

Een gevolg van de locatiekeuzes is dat veel van de Albanese en Georgische respondenten ten tijde van het interview al een negatieve beschikking in eerste aanleg hadden ontvangen. Veel Marokkaanse respondenten hebben echter nog geen beslissing in eerste aanleg ontvangen.

Overzicht van de gevoerde gesprekken

	Almere	Dronten	Ter Apel (vbl)	Drachten	Hardenberg	Hoogeveen
Marokkanen	7	7	-	1	-	-
Georgiërs	-	-	10	1	3	1
Albanezen	-	-	12	-	1	2

1.4 Werkwijze

Wij hebben in overleg met de ACVZ een vragenlijst opgesteld. Het onderzoek bestaat uit semigestructureerde interviews, waarbij deels gesloten en deels open vragen worden gesteld. Na de pilot fase hebben we twee vragen aan de vragenlijst toegevoegd: een vraag over het gebied waar respondenten vandaan kwamen (stad of platteland), en een vraag over of respondenten bekend zijn met terugkeerprogramma's en het schrappen van de terugkeerondersteuning. Deze vragen zijn zodoende alleen bij de Albanese en Georgische groep gesteld, en niet bij de Marokkaanse groep.

In afstemming met de locatiemanagers van zes asielzoekerscentra (Dronten, Almere, Hoogeveen, Ter Apel, Drachten en Hardenberg) hebben wij vervolgens afspraken gemaakt wat betreft het afnemen van de interviews. Wij hebben een uitnodigingsbrief opgesteld om het doel en de inhoud van het interview te beschrijven. In de brief benadrukken we dat het onderzoek wordt uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers en dat de gegevens volledig anoniem zullen worden verwerkt. Deze brief is vertaald naar het Arabisch, Frans, Albanees en Georgisch en uitgedeeld op de centra om de bewoners uit te nodigen.

De gesprekken zijn afgenomen in de taal van de respondenten met behulp van een tolk. De gesprekken duurden ongeveer drie kwartier tot een uur. Behalve de interviewer en de tolk was er niemand aanwezig bij het gesprek. Voor aanvang van het gesprek hebben wij nogmaals benadrukt dat het gesprek anoniem is, en dat wij geen namen noteren. Wij hebben de gesprekken ook niet opgenomen. Als blijk van dank hebben wij de respondenten een vergoeding van 20 euro aangeboden.

1.5 Betrouwbaarheid en representativiteit

Wij hebben tijdens het gesprek zo gunstig mogelijke omstandigheden gecreëerd, zodat de respondenten zich open voelden om hun verhaal te delen. Meerdere keren is benadrukt dat het gesprek anoniem is, dat wij onafhankelijk zijn, en dat hun antwoorden geen invloed hebben op beslissing op hun aanvraag. Hoewel we de geloofwaardigheid niet hebben kunnen toetsen, hebben wij de indruk dat de respondenten de waarheid spraken.

Door het geringe aantal interviews (15 per herkomstgroep) en de methode van selectie (op basis van COA bezetting en vrijwillige deelname) kunnen we niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie asielzoekers uit deze drie landen. Wel geven de antwoorden volgens ons een goede indicatie van hun beweegredenen en keuzes.

1.6 Leeswijzer

In dit conceptrapport worden achtereenvolgens bevindingen besproken van de gesprekken met de Marokkaanse, Georgische en Albanese asielzoekers. Vervolgens vatten we deze bevindingen samen in een conclusiehoofdstuk.



Marokkaanse asielzoekers

2

2 Marokkaanse asielzoekers

De vijftien gesprekken die wij gevoerd hebben met Marokkaanse asielzoekers kenmerken zich door het openhartige karakter, respondenten hebben zeer openlijk verteld over hun ervaringen. In sommige gesprekken was er sprake van wat stroeve momenten, voornamelijk wanneer er gevraagd is naar het gebruik van eigen identiteitspapieren. Maar over het algemeen waren de respondenten bereidwillig om hun verhalen met ons te delen.

2.1 Achtergrondgegevens respondenten

Alle 15 geïnterviewde Marokkaanse asielzoekers zijn man. De meerderheid van hen is vrijgezel, twee respondenten zijn getrouwd en hebben kinderen. Van deze laatste twee respondenten is één alleen naar Nederland gekomen en heeft de ander zijn vrouw en kind meegenomen. De meeste respondenten zijn tussen de 20 en 30 jaar oud, waarbij de jongste 18 jaar is en de oudste 38. Meer dan de helft van de respondenten is hoogopgeleid (universitair onderwijs of hogere beroepsopleiding), een kleiner deel is laagopgeleid (basisschool of lagere beroepsopleiding) en twee respondenten hebben middelbaar onderwijs genoten (voortgezet onderwijs of middelbare beroepsopleiding).

2.2 Uitgangssituatie

De helft van de respondenten heeft Marokko ongeveer een jaar tot anderhalf jaar geleden verlaten. Een klein deel ($n=3$) heeft het herkomstland een aantal jaar geleden verlaten (twee tot vier jaar geleden), voor een ander klein deel ($n=3$) is dit een aantal maanden geleden. Wij hebben ook een respondent gesproken die Marokko al 16 jaar geleden verlaten heeft.³ Hij heeft 15 jaar doorgebracht in Italië, waar hij een werkvergunning had.

De meeste respondenten ($n=9$) hadden werk in Marokko voordat zij naar Nederland zijn gekomen. Er is sprake van veel diversiteit onder de uitgeoefende beroepen, zoals: kapper, chauffeur, kok, assistent van topograaf, kleermaker of smokkelaar. De overige respondenten hadden geen vast werk. Een respondent heeft aangegeven: *'er is geen werk in Marokko'*. Ongeveer de helft van de respondenten die werkte voor vertrek, beschikte over een vast inkomen. Dit vaste inkomen was meestal vrij laag, een respondent vertelde dat hij 250 euro per maand verdiende. De meeste respondenten verdienen net te weinig. Of zoals een respondent stelt: *'Ik kon rond komen van mijn inkomen, maar het was niet genoeg om een gezin te kunnen stichten'*.

2.3 Motivatie voor migratie

Redenen om uit Marokko te vertrekken⁴

De redenen waarom de respondenten Marokko hebben verlaten, zijn onder te verdelen in vier categorieën:

- Economisch perspectief

De respondenten geven aan te hopen in Europa/Nederland werk te kunnen vinden. Zij benadrukken dat zij in Marokko geen werk kunnen vinden waarmee zij genoeg verdienen. Een respondent hoopte dat hij werk te vinden, zodat hij zijn ouders in Marokko kon ondersteunen. Een respondent die in Marokko actief was als smokkelaar stelt: *'Ik wil niet meer werken in de zwarte handel. Zo wil ik niet leven. Ik wil op een legale manier geld verdienen'*.

³ Achteraf is aan de tolken van de interviews gevraagd of zij nog konden achterhalen uit welke regio's de respondenten afkomstig waren. Eén tolk gaf aan dat in ieder geval vier van de zeven Marokkaanse asielzoekers uit het Rifgebergte afkomstig waren. De andere tolk gaf aan dat hij niet het idee had dat de respondenten uit het Rifgebergte kwamen. Hij gaf ook aan dat accenten beïnvloed kunnen worden door de mensen met wie zij tijdens de reis optrekken, dus dat het niet altijd makkelijk is om de herkomst regio te achterhalen.

⁴ Respondenten kunnen meerdere redenen noemen om hun herkomstland te verlaten. Daarom kan het zijn dat de aantallen hoger uitkomen dan 15.

- Onvrede over de Marokkaanse samenleving

Een meerderheid van de respondenten is ontevreden over de politieke, maatschappelijke en sociale situatie in Marokko. In lijn hiermee noemt bijna de helft van de respondenten (n=6) het corrupte politieke klimaat in Marokko als reden om te vertrekken. Verder noemen de respondenten het gebrek aan individuele mogelijkheden als reden. Een respondent omschrijft het als volgt: *'In Marokko moet je betalen voor je rechten. Als je gestudeerd hebt krijg je geen werk als je geen connecties hebt of mensen niet kan omkopen. De situatie was voor mij uitzichtloos'*. Bijna de helft van de respondenten benadrukt dat zij in Europa/Nederland op zoek zijn naar vrijheid, in Marokko voelden zij zich beperkt. Een andere respondent omschrijft de beperkingen in Marokko als volgt: *'Ik wilde vrijheid, studeren, me ontwikkelen. De [Marokkaanse] samenleving legt je te veel beperkingen op, zoals: geen alcohol, geen relaties voor het huwelijk.'* Verder noemen de respondenten de onderdrukking en politieke onrust als reden om het land te verlaten. Daarnaast spelen het ontbreken van een goed onderwijssysteem en van een gezondheidssysteem mee bij de beslissing.

- Gebrek aan veiligheid

Eén respondent had zich bekeerd tot het Jodendom, en hij voelde zich door discriminatie en uitsluiting niet meer veilig in Marokko. Hij was op zoek naar religieuze vrijheid in Europa. Daarnaast speelt voor twee respondenten mee dat zij een onveilige situatie wilden ontvluchten waarin zij beland waren omdat zij lid waren van een protestbeweging. Zij waren beiden in Marokko lid van de '20 februari beweging'⁵, zij kregen daardoor te maken met onderdrukking en waren op de vlucht voor de politie.

- LHBTI

Er zijn twee respondenten die aangeven homoseksueel te zijn, waardoor zij in Marokko niet zichzelf konden zijn en zich niet veilig voelden: *'In Marokko kon ik niet openlijk leven, ik kon een gevangenisstraf krijgen van 3 maanden'*.

Redenen om voor Europa te kiezen

Aansluitend bij het voorgaande, geven respondenten aan dat zij verwachten in Europa betere economische kansen te hebben: *'Ik hoopte in Europa beter werk te vinden'*. Ook de verwachten (religieuze en seksuele) vrijheid in Europa speelt een rol. Een respondent die homoseksueel is stelt: *'In Marokko werd ik vernederd en uitgescholden. Wanneer ik in een café binnenkwam ging iedereen weg. In Europa is meer tolerantie'*. Een andere respondent legt de gewenste vrijheid uit als volgt: *'Ik wil leven zoals ik wil en denk. In Marokko kan je niet jezelf zijn, er wordt van bovenaf opgelegd hoe je moet zijn'*.

Daarnaast spelen ook geografische afwegingen een rol. Aangezien Europa dichtbij Marokko ligt, was de keuze voor dat continent snel gemaakt. Een aantal respondenten (n=3) geeft ook aan verhalen van anderen gehoord te hebben over Europa: *'Toen ik jong was zag ik Marokkaanse jongeren in Europa een toekomst op bouwen met meer zekerheid, dat wilde ik ook'*. Er zijn twee respondenten die hopen in Europa een voetbalcarrière op te kunnen bouwen.

Oorspronkelijk doel bij aanvang van de reis

De groep respondenten waarbij Nederland het oorspronkelijke doel was, is ongeveer even groot als de groep waarbij dit niet het geval is.

Een respondent uit de eerste groep geeft aan: *'Nederland is het beste land in Europa, economisch en sociaal gezien. In Marokko is er sprake van onderdrukking en er is geen toekomstperspectief. In Nederland zijn er meer kansen'*.

De meeste respondenten voor wie Nederland niet het doel was bij vertrek, geven aan van te voren geen specifiek land in gedachten te hebben gehad: *'Het belangrijkste was dat ik weg kon uit Marokko'*. Een

⁵ Naar aanleiding van de protesten in Egypte en Tunesië van 2011 ontstond er ook in Marokko een beweging die de Arabische Lente in dat land wilden invoeren. Zij riepen burgers op de straten op te gaan. Tienduizenden Marokkanen gaven gehoor aan de oproep om te protesteren tegen sociale ongelijkheid, werkloosheid en corruptie.

aantal respondenten (n=4) heeft van te voren wel een land in gedachten. Het betrof bijvoorbeeld Duitsland, waar een respondent familie heeft wonen, of Italië, de respondent kon daar een werkvergunning krijgen. Een aantal van de respondenten uit deze groep is per toeval in Nederland terecht gekomen. Ook zijn er respondenten die in andere landen te maken hadden met persoonlijke problemen of discriminatie of respondenten van wie hun asiel aanvraag afgewezen was. Onderweg hoorden zij goede verhalen over Nederland, *'er werd verteld dat je in Nederland met respect behandeld zou worden'*, waardoor zij besloten hebben naar Nederland door te reizen.

Langdurig of tijdelijk verblijf

Geen enkele Marokkaan die wij spraken geeft aan ooit terug naar Marokko te willen. Het merendeel wil het liefst langdurig in Nederland blijven (n=10). Daarnaast zijn er enkele respondenten die graag naar een ander Europees land willen, namelijk naar Duitsland, Frankrijk of Italië (n=4). Ten slotte wil één respondent naar Libië zodra de politieke situatie daar beter is. Hij verwacht in dat land betere economische perspectieven dan in zijn herkomstland.

Aanwezige kennis over kansen en mogelijkheden over aanvragen van asiel

Bijna de helft van de respondenten (n=6) beschikte voorafgaand aan de reis over deze informatie, voornamelijk verkregen via vrienden in Marokko of vrienden die al in Nederland wonen. Een respondent geeft aan informatie gezocht te hebben op internet, vooral YouTube en Google. Een aantal respondenten (n=4) stelt dat zij voorafgaand aan de reis geen informatie had over de kansen en mogelijkheden van de asielaanvragen. Een respondent voegt hieraan toe dat het een redelijk spontane beslissing was om te vertrekken, hij had geen tijd om informatie te verzamelen. Ten slotte is er een aantal respondenten die voorafgaand aan de reis geen informatie tot hun beschikking hadden, maar deze informatie onderweg van anderen hebben gehoord. Een respondent geeft aan: *'Nieuws en ervaringen van anderen reizen snel'*.

2.4 De reis

De meeste respondenten hebben tijdens hun reis gebruik gemaakt van de route Marokko-Spanje-Frankrijk-België-Nederland of van de route Marokko-Turkije-Griekenland-Servië/Macedonië-Hongarije-Duitsland-Nederland.

De duur van de reis varieerde onderling tussen 2,5 dag tot 8 maanden. Onderweg is gebruik gemaakt van verschillende vervoersmiddelen. Van Marokko naar Turkije is vaak gebruik gemaakt van het vliegtuig, aangezien Marokkanen voor Turkije geen visum nodig hebben. Verder is gebruik gemaakt van de boot, de trein en (onder) een vrachtwagen.

Een kleine meerderheid van de respondenten (n=9) had tijdens de reis bij grensovergangen geen beschikking over een geldig visum of document. Een respondent geeft daarbij aan: *'de mensensmokkelaars hadden documenten, maar ik had niks.'* Sommige respondenten (n=3) hadden voor een deel van de reis een geldig visum. Een respondent beschikte over een sport visum voor Frankrijk. Dit visum had hij voor 5000 euro in Marokko gekocht, *'ik heb 5000 euro betaald om vrijheid te vinden'*. Een aantal respondenten vertelt dat hun documenten tijdens de reis zijn kwijtgeraakt: *'tijdens de overtocht met de boot ben ik bijna verdrinken en toen is alles zoekgeraakt'*.

Een vergelijkbaar beeld komt naar voren wanneer wij vragen naar gebruik van eigen identiteitsbewijs om de grens over te steken. De meerderheid (n=12) geeft aan hier niet gebruik van hebben gemaakt. Een respondent stelt: *'Het idee was om zonder papieren te vertrekken, zodat ik niet teruggestuurd kon worden naar Marokko'*.

Het dominerende beeld wat naar voren kwam in de gesprekken, is dat de respondenten voornamelijk alleen zijn vertrokken uit Marokko. In sommige gevallen hebben zij onderweg mensen leren kennen, en hebben zij samen een deel van de reis afgelegd: *'Ik heb wel de grensovergang van Turkije naar Griekenland samen afgelegd met iemand die ik daar heb leren kennen'*.

Mensensmokkelaars waren regelmatig een vast onderdeel van de reis. Een meerderheid van de respondenten (n=9) heeft gebruik gemaakt van de diensten van smokkelaars voor delen van de reis. Dit gold voornamelijk voor de grensovergangen, zoals de grens tussen Turkije en Griekenland tussen Spanje en Frankrijk. De bedragen die de respondenten daarvoor hebben betaald variëren tussen enkele honderden en enkele duizenden euro's.

2.5 Redenen voor migratie naar Nederland

Redenen voor de keuze voor Nederland

Vergelijkbaar met redenen om voor Europa te kiezen, speelt bij de keuze voor Nederland de behoefte aan vrijheid een rol. Nederland wordt daarnaast gezien als een land met veel respect en tolerantie voor anderen. Respondenten benadrukken dat er in andere landen, met name Duitsland en Frankrijk, meer sprake is van discriminatie. Voor een respondent die uit Marokko is vertrokken vanwege zijn seksuele geaardheid, hebben de homorechten in Nederland meegespeeld in zijn beslissing om naar Nederland te komen: *'In Nederland is het homohuwelijk toegestaan en zijn er veel rechten voor homoseksuelen. In Marokko word je als homoseksueel mishandeld door de politie'*. Ook speelt voor een aantal respondenten de aanwezigheid van een grote Marokkaanse gemeenschap een rol. Een deel van de respondenten heeft de keuze voor Nederland gebaseerd op de verhalen en ervaringen onderweg. Een respondent geeft aan: *'Mensen in Frankrijk vertelden dat Nederland veel vrijheden en rechten kent. Nederland staat bekend om de tolerantie, je mag denken zoals je wil'*.

Kennis van Nederland

De meerderheid van de respondenten beschikte voorafgaand aan de reis over kennis van Nederland. Deze kennis was voornamelijk gebaseerd op verhalen en ervaringen van anderen (die al in Nederland waren geweest). Een klein deel heeft zelf informatie opgezocht over Nederland. De meeste kennis richtte zich op de kwaliteit van leven in Nederland. De respondenten hadden verhalen gehoord over de hoge werkgelegenheid in Nederland, en de hoge salarissen. Ook zou in Nederland minder sprake zijn van racisme en juist meer van tolerantie. Daarnaast zijn veel respondenten ervan op de hoogte dat er in Nederland, in vergelijking met andere landen, veel Marokkanen wonen. Twee respondenten benoemen dat zij Nederland een mooi land vinden: zij noemen hierbij de molens, de natuur en de bloemen. Voor twee andere respondenten is de kennis over Nederland gebaseerd op de kennis over het Nederlands voetbal.

- Kennis over asielaanvragen

Een meerderheid van de respondenten (n=12) had voorafgaand aan de reis geen kennis over de wetten en regels wat betreft het aanvragen van asiel in Nederland. Een deel daarvan heeft deze informatie tijdens de reis van anderen gekregen, bijvoorbeeld van vluchtelingen uit Syrië en Irak of van asielzoekers van wie de aanvraag was afgewezen. Een enkeling heeft zich voorafgaand aan vertrek geïnformeerd over de wetten en de regels, voornamelijk via internet.

- Kennis over de kwaliteit van de opvang

De meerderheid van de respondenten (n=9) had daarnaast ook geen kennis over de kwaliteit van de opvang in Nederland. De respondenten die wel beschikking hadden over de kennis hadden deze zowel van anderen (vrienden) gehoord, als zelf (via internet) opgezocht.

- Kennis over kans van slagen asielaanvraag

Een groot deel van de respondenten (n=11) wist voor aankomst in Nederland dat Nederland Marokko als veilig land beschouwt, en dat daarom de kans groot is dat de asielaanvraag afgewezen zou worden. Deze groep wilde tegen beter weten in toch proberen naar Nederland te komen, een respondent stelt: *'Misschien val ik onder die 1% bij wie het wel lukt'*. Een andere respondent geeft aan: *'Ik wilde het toch proberen, ik had niks te verliezen'*. Twee respondenten geven aan dat hun situatie in Marokko niet veilig genoeg was om te blijven, vanwege politieke of persoonlijke omstandigheden (zoals seksuele geaardheid): *'Alles is beter dan Marokko'*. Een aantal respondenten was ook op de hoogte van het Verdrag van Dublin. Een respondent stelt: *'Ik hoorde in Duitsland over Dublin, maar ik wist niet zeker of dit klopte. Ik*

verwachtte dat ieder land opnieuw naar mijn verhaal zou luisteren'. Een andere respondent die bekend was met de regels van het Verdrag, heeft ervoor gezorgd onderweg geen vingerafdrukken af te geven.

Asielaanvraag in andere landen

Een kleine meerderheid van de respondenten (n=9) heeft naast de asielaanvraag in Nederland, ook in een ander land asiel aangevraagd. Hierbij was er in de meeste gevallen sprake van een aanvraag onder dwang, en is de aanvraag niet vrijwillig ingediend. Een respondent vertelt dat hij zich in Hongarije gedwongen voelde om daar asiel aan te vragen, omdat hij toentertijd minderjarig was. Nadat hij asiel had aangevraagd voelde hij zich echter aan zijn lot overgelaten, en is toen verder gereisd. Een respondent die asiel heeft aangevraagd in Slowakije geeft aan: *'De politie stelde mij voor de keuze: asiel aanvragen of terug naar Marokko'*. Er zijn meer respondenten die asiel hebben aangevraagd nadat ze gearresteerd zijn. De autoriteiten gaven daarbij aan dat als de respondenten geen asiel zouden aanvragen, zij opgesloten zouden worden. Veelal zijn deze aanvragen afgewezen of heeft men de beslissing niet afgewacht, maar is doorgereisd.

2.6 De toekomst

Beslissing op aanvraag

Bij de meeste respondenten (n=11) is er nog geen beslissing genomen op hun aanvraag. Bij de overige respondenten is hun aanvraag afgewezen. Een respondent wordt teruggestuurd naar Duitsland (land van de eerste aanvraag): *'Daarna moet ik waarschijnlijk terug naar Marokko'*. De respondent snapt dat in het land van de eerste aanvraag wordt bepaald of iemand mag blijven, maar hij had gehoopt dat hij in Nederland beschermd zou worden tegen de uitzetting vanuit Duitsland. Een andere respondent wiens aanvraag is afgewezen moet terug naar Frankrijk, omdat hij in bezit was van een visum voor dat land. Hij geeft aan: *'Ik ben niet behandeld als vluchteling, maar als iemand die hier illegaal is. Er is niet goed naar mijn situatie gekeken'*.

Wat betreft de verwachting op een beslissing van de aanvraag, geven ongeveer evenveel respondenten aan van te voren positieve verwachtingen als negatieve verwachtingen te hebben. Een deel van de respondenten is hoopvol, onder andere omdat zij een advocaat in de arm hebben genomen. Andere respondenten zijn minder optimistisch. Een respondent benadrukt: *'Ik heb negatieve verwachtingen [over de aanvraag]. Maar ik heb niks te verliezen. In Marokko is het nog slechter'*. Een respondent geeft aan dat hij bij vertrek uit Marokko een rooskleurig beeld had van de mogelijkheden van asiel aanvragen in Europa. Tijdens zijn reis is hij door ervaringen van anderen geconfronteerd met de realiteit. Een andere respondent stelt dat hij in het begin hoopvol was, maar dat hij de hoop nu heeft opgegeven. Hij had gehoopt zijn gezin in Marokko over te kunnen brengen naar Europa, maar hij realiseert zich dat die kans erg klein is. Ondanks dat er nog geen beslissing is genomen over zijn aanvraag gaat hij terug naar Marokko: *'Ik heb alle papieren al, eind juni ga ik terug. Ik ga terug naar mijn gezin, en ik zal in Marokko opnieuw beginnen'*.

Vervolgstappen

De helft van de respondenten (n=6) geeft aan niet te weten wat zij zullen doen wanneer hun aanvraag wordt afgewezen. Een aantal van hen (n=3) zegt een bezwaar te zullen indienen op hun afwijzing. *'Als de aanvraag wordt afgewezen ga ik in beroep. Ik kan niet terug naar Marokko. Ik wil ook niet naar een ander land of illegaal hier zijn. Ik blijf doorvechten tot ik hier mag blijven'*. Een respondent van wie de aanvraag net is afgewezen, voelt zich erg 'verdwaald en in de war'. Hij heeft contact met zijn advocaat over zijn mogelijkheden. Ongeveer een derde van de respondenten (n=4) is van plan om in het geval van een afwijzing asiel aan te vragen in een ander land. Zij benadrukken dat terugkeer naar Marokko geen optie is. *'Ik blijf hoopvol. Ik ga in ieder geval niet terug naar Marokko'*. Een andere respondent voegt daaraan toe: *'alleen in een kist ga ik terug'*. Een respondent wiens aanvraag is afgewezen geeft aan: *'Om een toekomst op te bouwen moet je stabiliteit hebben, wanneer je steeds van het ene naar het andere land zwerft kan je geen toekomst opbouwen'*. Ook hij benadrukt niet terug te willen naar Marokko. Slechts één respondent geeft aan terug te zullen gaan naar Marokko, om zich te herenigen met zijn gezin (zie ook de vorige alinea).

Terugkijkend

Wanneer de respondenten terug kijken op hun keuze om Marokko te verlaten, geven de meeste respondenten aan dat zij met de kennis van nu alsnog dezelfde keuze zouden maken. Sommigen stellen dat zij hun reis wel zouden hebben aangepast. Zij geven aan van te voren niet gedacht te hebben dat de reis zo moeilijk zou zijn. Als zij het over mochten doen zouden zij een directere route naar Nederland hebben gekozen. Een respondent die via Turkije Europa is binnengekomen, stelt dat hij niet meer via Turkije zou reizen. Hij heeft daar te maken gehad met veel misdadigers en een gevaarlijke onderwereld. Twee respondenten stellen dat de reis zeer stressvol is geweest; zij hebben veel 'rotte dingen' onderweg gezien. Als zij dat van te voren hadden geweten zouden zij niet vertrokken zijn. *'Ik heb geen stabiliteit, geen werk en geen familie. Het is geen fijne situatie nu'*. De meeste respondenten zouden echter ondanks de opgedane negatieve ervaringen alsnog zijn vertrokken uit Marokko.



Georgische asielzoekers

3

3 Georgische asielzoekers

De 15 interviews met Georgiërs kenmerken zich door de openhartigheid van de respondenten. Ook was er sprake van veel diversiteit in de antwoorden. Enkele respondenten reageerden vrij emotioneel tijdens het bespreken van bepaalde herinneringen. Sommige respondenten benadrukten dat de vergoeding niet meespeelde in hun keuze om mee te werken aan het onderzoek, zij werkten vooral mee om nogmaals hun verhaal kwijt te kunnen.

Een aantal respondenten verscheen niet op het afgesproken tijdstip voor het interview. Met behulp van COA medewerkers hebben we hen toch kunnen bereiken, en waren ze uiteindelijk ook bereid mee te werken. Wanneer we vervolgens het interview afnamen bleken de respondenten open over hun ervaringen te vertellen, en was er geen sprake van weerstand tegen bespreken van de verschillende onderwerpen.

3.1 Achtergrondgegevens respondenten

Onder de 15 geïnterviewde Georgische asielzoekers zijn er 14 mannen en één vrouw. Zeven respondenten zijn getrouwd, waarvan er zes ook kinderen hebben. Vijf respondenten van deze groep zijn zonder hun familie vertrokken, twee van hun zijn samen met hun familieleden gereisd.

Daarnaast zijn drie respondenten gescheiden, één van hen heeft geen kinderen en de anderen wel. Vijf respondenten zijn alleenstaand.

De meerderheid van de respondenten (n=8) is tussen midden twintig en eind twintig jaar oud, waarvan de jongste 24 is. Er zijn vier dertigers, één veertiger en twee uitschieters van 52 en 61 jaar oud.

Minder dan de helft van de respondenten (n=7) is hoogopgeleid (universitair onderwijs of hogere beroepsopleiding), zes respondenten hebben middelbaar onderwijs genoten (voortgezet onderwijs of middelbare beroepsopleiding) en twee respondenten zijn laagopgeleid (basisschool of lagere beroepsopleiding).

3.2 Uitgangssituatie

De meeste respondenten (n=7) hebben Georgië een jaar tot 2,5 jaar geleden verlaten. Voor zeven respondenten was dit een aantal maanden geleden. Eén respondent had haar herkomstland al 8 jaar geleden verlaten. Het betreft een respondent die voor aankomst in Nederland een aantal jaren in Frankrijk en Duitsland in opvanglocaties is verbleven.

Vrijwel alle respondenten (n=14) zijn maximaal drie maanden geleden in Nederland aangekomen. Alle respondenten woonden voor vertrek in een stad in Georgië, daarvan woonden er zeven in de hoofdstad (Tbilisi) en twee in de hoofdstad van Zuid-Ossetië (Tsinvali).⁶

Zes respondenten hadden in Georgië werk voor hun vertrek. Zij waren onder andere werkzaam als auto technisch ingenieur, in een maatschappelijk organisatie of als manager in de transport sector. Deze banen zijn te typeren als hoger opgeleid werk. Twee respondenten hebben laagopgeleid werk, zij zijn werkzaam als vrachtwagenchauffeur en in de bouw sector. Van de zes respondenten die werk hadden, hadden vier respondenten de beschikking over een vast inkomen. Drie daarvan konden ook rondkomen van dit inkomen: *‘Voor mij alleen was het voldoende’*.

Van de groep respondenten die geen werk had voor vertrek (n=9), zijn er drie respondenten die werk hadden voordat er voor hen politieke problemen begonnen. Door deze problemen zijn zij hun baan kwijt geraakt. Zij waren werkzaam bij de belastingdienst, de gemeente (beiden hoger opgeleid werk) en in een fabriek.

⁶ Eén van hen is in mei 2016 vertrokken, de ander 3 tot 4 maanden geleden.

3.3 Motivatie voor migratie

Redenen om uit Georgië te vertrekken⁷

De redenen waarom de respondenten Georgië hebben verlaten, zijn onder te verdelen in zes categorieën⁸:

- Interne politieke en sociale spanningen

Meer dan de helft van de respondenten (n=8) heeft Georgië verlaten in verband met een politiek conflict. Elke respondent heeft hierbij zijn eigen verhaal. Deze categorie valt onder in meerdere subcategorieën:

- Afkomstig uit regio Zuid-Ossetië

Twee respondenten zijn afkomstig uit de regio Zuid-Ossetië⁹. Zij benoemen dat het gewapende conflict tussen Georgië en Rusland de belangrijkste reden was voor hun vertrek. Een respondent vertelt: *'Ik ben in Georgië geboren en getogen, maar mijn moeder komt uit Ossetië. Ongeveer een jaar geleden kwamen ze [Special Forces Brigade, onderdeel van het Georgische leger] erachter dat ik half-Ossetisch ben, dat was voldoende om mij te mishandelen, in elkaar te slaan.'*

- Drugsgeraleerde problematiek

Daarnaast zijn er twee respondenten die wegens een drugsconflict met de overheid of met de politie zijn vertrokken. Eén van hen geeft aan dat hij vanwege conflicten met de overheid in de gevangenis was beland. Hij was opgepakt wegens drugsbezit, naar eigen zeggen waren deze drugs door medewerkers van de overheid bij hem verstoppt. Toen zijn gevangenisstraf voorbij was, is hij uit Georgië vertrokken. Een andere respondent heeft een vergelijkbaar verhaal, ook hij vertelt dat de politie drugs bij hem had verstoppt en hij vervolgens is opgepakt. *'Een politiechef zat achter mij aan. Ik heb niet kunnen achterhalen waarom uitgerekend bij mij. Ik vermoed dat de reden is dat mijn moeder van Russische afkomst is.'*

- Functie bij vorige regering

Twee respondenten van de groep met politieke problemen geven aan in conflict te zijn met de huidige regering, omdat zij voor de regering van Saakasjvili werkzaam waren. Eén van hen was in conflict met het ministerie van binnenlandse zaken. Hij weigerde mee te werken aan het afleggen van (in zijn eigen ogen) valse verklaring in het kader van een onderzoek naar de vorige regering. Vervolgens is hij ontslagen en kwam nergens meer aan het werk. Ook is hij verscheidene keren bedreigd. Er is onder andere bedreigd met het verkrachten van zijn vrouw, en hij heeft een lege handgranaat voor zijn deur gevonden. *'Ik had al besloten Georgië te verlaten, de bedreigingen werden serieuzer en serieuzer, en toen vertrok ik echt.'* De andere respondent vertelt: *'De nieuwe regering trad aan en ze hadden redenen nodig om medewerkers te kunnen ontslaan. Op een gegeven moment begonnen wij ons tegen de nieuwe regering te verzetten. Omdat ze valselijke redenen bedachten om ons te kunnen ontslaan.'* Hierna is de respondent vertrokken.

- Overige politieke spanningen

Een respondent die werkzaam was bij een onafhankelijke organisatie die het opnam voor de rechten van homoseksuelen, vertelde ons dat hij met de dood en met opsluiting werd bedreigd door de overheid (en door medeburgers). Een andere respondent vertelde dat hij onder druk werd gezet door een politieke partij in Georgië. Dit heeft geleid tot een voorwaardelijke straf waarbij hij 5 jaar niet uit het land mocht reizen. Toen deze 5 jaar bijna voorbij waren, is hij vertrokken.

⁷ Respondenten kunnen meerdere redenen noemen om hun herkomstland te verlaten. Daarom kan het zijn dat de aantallen hoger uitkomen dan 15.

⁸ Er was één respondent die nog geen gesprek had gehad met de IND of een advocaat. Hij wilde niet dat zijn redenen voor vertrek ergens geregistreerd zouden worden en wilde ons zijn vertrek redenen niet toelichten. Hij heeft de overige vragen wel beantwoord.

⁹ Deze regio verklaarde zich begin jaren '90 onafhankelijk van Georgië. Sindsdien is er regelmatig sprake van gewapende conflicten tussen Georgië en Rusland. Sinds de oorlog in augustus 2008 bezetten Russische troepen Zuid-Ossetië, een regio in Georgië die door de meeste landen in de wereld niet als onafhankelijke republiek wordt erkend.

- Mee reizen met een familielid

Daarnaast zijn er twee respondenten die geen eigen asiolverhaal hadden, zij zijn vertrokken omdat hun familieleden in een politiek conflict geworteld waren. Een vader vertelt over de problemen die zijn zoon had met de nieuwe regering. Deze problemen leidden ertoe dat de vader zijn huis is verloren. Ook had hij medelijden met zijn zoon, en is daarom meegegaan toen zijn zoon besloot te vertrekken. De vrouwelijke respondent benoemt de problemen die haar man had tijdens de oorlog in 2008. Hij was opgeroepen voor militaire dienst, maar weigerde dit. Uit angst voor represailles is zij toen met haar man vertrokken.

- Persoonlijk conflict

Twee respondenten hebben Georgië verlaten omdat hun eigen veiligheid en dat van hun gezin in gevaar was. Het gaat hierbij niet om een politiek conflict, maar een persoonlijk conflict.

Eén respondent vertelde ons dat hij vanwege persoonlijke problemen Georgië heeft verlaten: *'Zowel ik als mijn gezin waren in levensgevaar. Wij werden met de dood bedreigd. De politie kon ons niet helpen, deed niets voor ons.'*

De andere respondent was opgedragen bloedwraak te nemen voor zijn broer en vader die waren vermoord. *'Ik dien de moordenaars te doden. En zij willen mij vermoorden, omdat zij denken dat ik hun ga vermoorden. Ik wil geen crimineel zijn.'* Hij voegt daaraan toe: *'De politie kan mij niet helpen De politie weet hoe bloedwraak werkt in Georgië. Zij adviseren: vertrek uit Georgië, dan ben je min of meer veilig.'*

- LHBTI

Dezelfde respondent benoemt nog een andere belangrijke reden waarom hij is vertrokken: *'Ik heb een relatie gehad met een man. Homoseksualiteit is een grote zonde. En omdat het zo beschamend is voor familieleden, kunnen zij voor eerwraak kiezen. Ik ben dus mijn leven niet zeker voor mijn familie.'*

- Economisch perspectief

Er is één respondent die benoemt dat hij in Georgië moeite had om een baan te vinden, en daarom besloten heeft te vertrekken: *'In Georgië is de situatie zo dat heel veel mensen zonder werk zitten.'*¹⁰

- Medische situatie

Eén respondent heeft Georgië verlaten in verband met medische redenen. Zijn zus heeft nierproblemen en kon niet goed geholpen worden in Georgië. Zij zijn (afzonderlijk van elkaar) naar Europa vertrokken, met de hoop op goede medische verzorging. De broer was van plan in Europa een operatie te ondergaan om zijn nier af te staan aan zijn zus.

Redenen om voor Europa te kiezen

Naast redenen voor vertrek hebben wij ook gevraagd naar redenen voor de keuze voor Europa (in tegenstelling tot een ander continent). Deze redenen kunnen overlappen met de redenen om uit het herkomstland te vertrekken, maar dit is niet altijd het geval¹¹.

De redenen waarom respondenten voor Europa kiezen zijn vrij divers. Vier respondenten hebben voor Europa omdat zij dachten hier goede mogelijkheden te vinden voor het verkrijgen van een verblijfstatus. Zeven aangetrokken te worden door de mogelijkheden in Europa wat betreft het aanvragen van asiel, zij hopen een verblijfstatus te ontvangen. Vier andere respondenten hopen in Europa bescherming te ontvangen voor hun politieke, persoonlijke problemen in Georgië. Daarnaast benoemen vier respondenten te hopen in Europa werk te kunnen vinden. *'Ik had ook begrepen dat er werkgelegenheid is in Europa. Ik ben nog steeds vrij jong. Ik was op zoek naar een plek waar ik kon werken zolang ik daar kracht voor heb.'* Deze respondent wilde ook graag een gezin stichten in Europa.

Drie respondenten geven aan niet te weten waar ze anders heen zouden moeten. Een respondent afkomstig uit Zuid-Ossetië: *'Waar moet ik anders heen? Rusland? Dat is geen optie voor mij.'*

¹⁰ Dit is dezelfde respondent die aangeeft vertrokken te zijn omdat hij in conflict was met de politie, hij vertelde dat zij drugs bij hem hadden verstoep.

¹¹ De respondenten die Albanië hebben verlaten in verband met een politiek conflict geven aan te hopen in Europa bescherming te vinden. Echter heeft een deel van deze groep ook aangegeven voor Europa te hebben gekozen in verband met de werkgelegenheid. Dit was niet hun reden voor vertrek, maar was een uitleg waarom zij voor Europa hadden gekozen en niet voor een ander continent.

Twee respondenten geven aan dat het voor hen makkelijk is om naar Europa te reizen, omdat zij geen visum nodig hebben. Daarnaast wordt drie maal genoemd dat de respondent naar Europa is gekomen omdat daar familieleden van hem woont, of hij is met een familielid meegereisd naar Europa. Eén respondent had een moeder in Athene wonen waar hij even kon verblijven. Een andere respondent wilde zijn zieke zus helpen die al in Europa verbleef. De derde respondent is met zijn zoon meegereisd naar Europa. Deze zoon is vertrokken in verband met een politiek conflict, en hoopte in Europa bescherming te vinden.

Drie respondenten noemen dat zij voor Europa gekozen hebben op basis van verhalen van anderen die Europa hadden aangeraden. Een respondent geeft aan: *'Ik had veel over Europa gehoord, dat het humaan is. En dat er asiel bestaat. Dat je met vraagstukken geholpen kan worden, onderdak krijgt.'*

Oorspronkelijk doel bij aanvang van de reis

Voor de meerderheid van de respondenten (n=13) was Nederland niet het doel bij vertrek. Voor de meesten van hen was dit Duitsland. De respondenten hadden verschillende redenen om voor Duitsland te kiezen. Eén respondent vertelde dat hij wat Duits beheerste en daarom voor Duitsland had gekozen. Een andere respondent had gehoord dat men in Duitsland maandelijks voldoende geld ontvangt in de opvang. Een aantal respondenten verbleef enkele maanden in een opvanglocatie in Duitsland voordat zij naar Nederland kwamen. Hierbij geven twee respondenten aan dat zij in Duitsland in slechte omstandigheden hebben gewoond.

Andere respondenten noemen Frankrijk en Italië als doel bij hun vertrek. De respondent die voor Italië had gekozen, had deze keuze gemaakt omdat hij hoopte dat er daar mogelijkheden waren op illegaal werk. Eén respondent gaf aan dat het bestemmingsland voor hem niet uitmaakte: *'Ik moest gewoon weg uit Georgië.'*

Voor slechts twee respondenten was Nederland het doel bij vertrek uit Georgië. Zij hadden van anderen, die al in Nederland waren geweest, gehoord dat Nederland een humaan land is. *'Ik had gehoord dat je in Nederland geholpen wordt en dat de mensen vriendelijk zijn.'*

Langdurig of tijdelijk verblijf

De meeste respondenten (n=10) geven aan dat wanneer de (politieke) situatie voor hen is verbeterd zij uiteindelijk graag terug willen naar Georgië. Bijvoorbeeld wanneer de overheid waar zij mee in conflict zijn vervangen wordt. Een respondent: *'Ik hoop dat er dingen veranderen in Georgië, waardoor ik terug kan'.* Een ander geeft aan: *'Ik hou veel van Georgië, maar door omstandigheden is het daar heel moeilijk jezelf overeind te kunnen houden.'* Een andere respondent waardeert de Georgische cultuur: *'Georgië is een ander land dan landen in Europa, andere tradities, verschillende mentaliteit, daarom wil ik uiteindelijk terug.'*

Vier respondenten geven aan zich permanent te willen vestigen in Europa: *'Ik wil nooit meer terug naar Georgië'.*

Aanwezige kennis over kansen en mogelijkheden over aanvragen van asiel

De overgrote meerderheid van de respondenten (n=11) had voorafgaand aan de reis geen kennis over de kansen en mogelijkheid rondom het aanvragen van asiel. Deze informatie hebben zij later van anderen vernomen die ervaringen hadden met de aanvraag, of van medewerkers van het COA of van Vluchtelingenwerk.

Voor drie respondenten was het aanvragen van asiel niet het doel bij vertrek. Zij waren van plan legaal in Europa te verblijven en te werken, of hun doel was voornamelijk het verlaten van Georgië. Zij hadden zich dus niet voorbereid op het proces van het indienen van een asielaanvraag. Evenmin beschikte zij over de kennis wat betreft het aanvragen van asiel. Hetzelfde geldt voor de vier respondenten die spontaan en plotseling uit Georgië zijn vertrokken, zij hadden geen tijd om zich te verdiepen in de asielaanvraag.

Drie respondenten beschikte over de kennis over het aanvragen van asiel. Deze informatie hebben zij verkregen van anderen, en ook hebben zij zelf informatie op internet opgezocht.

3.4 De reis

De respondenten zijn allen via een legale route naar Europa gekomen. Ofwel hadden zij beschikking over een (toeristen) visum ofwel zijn zij na april 2017 gereisd, en hadden geen visum nodig¹². Regelmatig zijn zij met het vliegtuig naar hun land van bestemming gevlogen, in de meeste gevallen betrof het Duitsland. In andere gevallen is onderweg in Europa gebruik gemaakt van de trein of een taxi. Meer dan de helft van de respondenten (n=8) heeft de reis samen met anderen afgelegd. Dit betrof met name familieleden zoals een broer, echtgenoot en kinderen, de overige respondenten zijn alleen gereisd.

Bijna alle respondenten (n=14) hebben gebruik gemaakt van hun eigen identiteitsbewijs. Eén respondent is in Turkije zijn documenten kwijt geraakt. Hij is de enige respondent die gebruik heeft gemaakt van de hulp van mensensmokkelaars. Omdat hij geen geldige documenten had, heeft hij 5.000 dollar betaald om vanuit Turkije naar Nederland te reizen.

3.5 Redenen voor migratie naar Nederland

Redenen voor de keuze voor Nederland

De meerderheid van de respondenten (n=9) geeft aan dat zij op basis van verhalen van anderen, die al in Nederland waren geweest, voor Nederland hebben gekozen. Deze verhalen hoorden zij in Duitsland, waar de meeste respondenten eerder verbleven.

De verhalen hadden onder andere betrekking op de kwaliteit van de opvang en de asiel procedures. *‘Op het azc in Duitsland kregen we te horen dat er veel Georgiërs naar Nederland zijn gegaan. Van Georgiërs begrepen wij dat in Nederland de procedures en de opvang veel beter zijn geregeld. Frankrijk bijvoorbeeld biedt geen opvang aan asielzoekers. We hebben verhalen gehoord dat gezinnen daar op straat leven.’*

Eén respondent vertelde dat hij in Duitsland via internet (Facebook) en via andere asielzoekers vernomen had dat Nederland een goed land was. Deze respondent benoemt dat Duitsland te bureaucratisch is, hij had begrepen dat in Nederland er sprake zou zijn van een snellere asielprocedure.

Naast de hierboven genoemde negen respondenten, heeft één vijfde van de respondenten (n=3) voor Nederland gekozen omdat het dichtbij Duitsland ligt. In dat land verbleven zij voor hun komst naar Nederland. *‘In Duitsland kreeg ik een negatieve beslissing op mijn asielaanvraag. Om bezwaar in te dienen heb je advocaat en geld nodig, dat had ik niet. Daarom besloten om daar weg te gaan, en naar Nederland te komen.’*

Een volgende respondent geeft aan dat hij naar een klein land zoals Nederland wilde, zijn idee was dat het in kleine landen rustiger is in vergelijking met grote steden en landen.

De overige drie respondenten noemen verschillende redenen waarom zij voor Nederland hebben gekozen. Bijvoorbeeld dat zij verwacht hadden dat Nederland hun aanvraag zorgvuldiger zou behandelen dan andere landen. Een andere respondent had op basis van informatie over Nederland die hij gevonden had op internet, voor Nederland gekozen.

Kennis van Nederland

Zoals eerder aangegeven hebben veel respondenten voor hun aankomst verhalen van anderen gehoord over Nederland, met name tijdens hun verblijf in opvanglocaties in Duitsland. Respondenten benoemen dat zij gehoord hadden dat Nederland een goed land is, en dat de Nederlanders ‘warme mensen’ zijn. Drie respondenten benoemen dat Nederland bekend staat om het respecteren en naleven van mensenrechten: *‘alles wat ik mee maakte in Georgië [onterecht in de gevangenis belanden], zou ik nooit mee maken hier’*. Een andere respondent had gehoord dat de asielaanvragen goed behandeld worden, *‘men-*

¹² Inwoners van Georgië kunnen vanaf april dit jaar zonder visum naar Europa reizen. Zij hebben hiervoor wel een biometrisch paspoort nodig.

sen worden gerespecteerd.’ Hierbij aansluitend had een respondent vernomen dat in Nederland asielzoekers in bescherming worden genomen: *‘er wordt mogelijk gemaakt dat je veilig kunt leven.’* Twee respondenten benoemen de vriendelijkheid van de Nederlanders: *‘Ik wist dat het een mooi land is met vriendelijke mensen.’* Eén van hen zegt daarnaast dat hij van jongs af geïnteresseerd is in Nederland door de voetbalclubs. Ten slotte geeft een respondent aan dat hij wist dat *‘Nederland een humaan land is, waar homoseksualiteit geaccepteerd wordt en mannen met elkaar kunnen trouwen.’*

- Kennis over asielaanvragen

Een meerderheid van de respondenten (n=10) had voor hun komst in Nederland geen kennis over de wetten en regels wat betreft het aanvragen van asiel in Nederland. De andere respondenten die hierover wel beschikking hadden hebben deze informatie ontvangen van anderen (met name op de opvanglocaties in Duitsland) en één respondent heeft informatie opgezocht op internet. Een respondent die zich van te voren wel geïnformeerd had over de Nederlandse wetgeving geeft aan: *‘In het kort wist ik het wel. Er zouden interviews zijn, en op basis daarvan zou een beslissing worden genomen.’*

- Kennis over de kwaliteit van de opvang

Hoewel bij vertrek uit het herkomstland de respondenten geen kennis hierover hadden, hebben de meesten respondenten deze kennis tijdens de reis opgedaan. In de meeste gevallen hebben zij de informatie onderweg van anderen gehoord: *‘Ik heb onderweg van anderen gehoord dat de opvang hier goed is’.* Twee respondenten hadden zich voor vertrek via internet (forums) ingelezen: *‘Ik had gelezen dat er in de opvang goed sanitair is, dat het schoon is, en dat de mensen goed worden behandeld’.*

- Kennis over terugkeerprogramma’s en het schrappen van terugkeerondersteuning

Bijna alle respondenten (n=14) waren hiermee niet bekend voordat zij vertrokken. Zij hebben deze informatie pas in Europa of in Nederland opgedaan. Eén respondent had voor vertrek uit Georgië de informatie ontvangen van een kennis. Deze kennis had ervaring met het onderwerp, omdat hij van plan was zijn aanvraag in te trekken en terug te keren naar Georgië.

- Kennis over kans van slagen asielaanvraag

De meeste respondenten (n=12) wisten voor aankomst in Nederland niet dat Nederland Georgië als een veilig land beschouwt. Zij hebben deze informatie pas later, onderweg of in Nederland, opgedaan. De respondenten zijn het er over het algemeen niet mee eens dat hun land als veilig wordt gezien. Zij geven aan: *‘Georgië is niet zo veilig als gedacht. Een land is pas veilig als mensen geholpen kunnen worden.’* Een ander stelt: *‘Voor de ene persoon kan het land veilig zijn, voor een ander niet. Voor mij is het niet veilig.’*

De overige respondenten (n=3) wisten voor aankomst in Nederland dat hun land als veilig wordt beschouwd. Ook zij zijn het er niet mee eens: *‘Georgië is niet veilig’.*

Asielaanvraag in andere landen

Een meerderheid van de respondenten (n=11) heeft naast de asielaanvraag in Nederland, ook in een ander land asiel aangevraagd. Van deze groep betrof het in tien van de gevallen een aanvraag in Duitsland, één respondent had in Roemenië een aanvraag gedaan. In een aantal gevallen is specifiek voor Duitsland gekozen. Respondenten hadden bijvoorbeeld gehoord dat het daar mogelijk was om asiel aan te vragen of hadden gehoord over de goede medische behandeling. *‘Een buurjongen van mij uit Georgië heeft in Duitsland asiel gekregen, daarom heb ik voor dat land gekozen’.* In andere gevallen was de keuze voor Duitsland niet bewust gemaakt: *‘Het maakte niet uit naar welk land ik ging, ik moest weg uit Georgië’.*

3.6 De toekomst

Beslissing op aanvraag¹³

De meeste respondenten (n=13)¹⁴ hebben een negatieve beslissing ontvangen op hun aanvraag. Een deel van hen moet terug naar het land van hun eerste aanvraag, in de meeste gevallen is dat Duitsland. Een respondent benoemt als reactie op de afwijzing: *'Ik ben het er niet mee eens, er zijn veel regels geschonden tijdens mijn aanvraag. Ik ben nu op zoek naar een onafhankelijk organisatie die mij kan helpen.'* Een andere respondent geeft aan dat hij zich heeft neergelegd bij de beslissing: *'Wat kan ik anders doen?'*

De meerderheid van de respondenten (n=9) geeft aan dat zij voor aankomst in Nederland had verwacht dat hun aanvraag zou worden toegekend. Een respondent stelt: *'Ik had verwacht dat mijn aanvraag goed bekeken zou worden, de werkelijkheid bleek helaas anders.'* Een andere respondent geeft aan: *'Ik had toekenning verwacht. Heb mijn verhaal naar waarheid verteld, de beslissing van afwijzing is erg snel genomen.'* Een andere respondent voegt hieraan toe: *'Ik ben met hoop vertrokken. Nu ben ik de hoop kwijt.'*

Eén respondent wist van te voren dat zijn aanvraag afgewezen zou worden, maar hij hoopt met de aanvraag in Nederland tijd te rekken om nog niet terug teruggestuurd te worden naar Georgië. Twee andere respondent hadden geen verwachtingen over hun aanvraag: *'Ik wist niet wat mij te wachten stond, mijn situatie was onduidelijk en ik heb niet over mijn verwachtingen nagedacht.'*

Vervolgstappen

Over het algemeen heerst bij de respondenten het gevoel dat zij niet terug kunnen naar Georgië: *'Ik heb twee opties in Georgië: ik moet naar de gevangenis of ik word vermoord.'* Zij zien daar geen toekomst voor zichzelf. *'Ik zie geen toekomst in Georgië. De situatie is nog gelijk.'* Een andere respondent geeft aan: *'Ik kan niet eens nadenken over een toekomst in Georgië. Daar is mijn leven in gevaar.'* Een aantal respondenten (n=4) heeft wel de wil om terug te gaan naar Georgië, maar zien daartoe nu geen mogelijkheden: *'Ik wil uiteindelijk graag weer in Georgië leven. Maar dat kan nu niet, want dan kom ik in de gevangenis. Het is nu nog onveilig voor mij.'* Een andere respondent stelt: *'Wat ik nodig heb is tijd, 2,5 tot 3 jaar met de verwachting dat er een nieuwe regering komt. Dan kan ik weer terug.'*

Meer dan de helft van de respondenten (n=7) geeft aan niet te weten wat hun vervolgstappen zijn nu hun aanvraag is afgewezen, of indien hun aanvraag wordt afgewezen. *'Georgië is voor mijn geen veilig land voor mij en mijn kinderen.'*

Een derde van de respondenten (n=5) heeft beroep ingediend tegen de afwijzing. Een respondent stelt: *'Ik ben in afwachting van een brief van advocaat over uitslag van beroep. Ik leef elke dag in spanning, weet niet wat ik moet doen.'* Een ander voegt daaraan toe: *'Ik heb geen hoop meer dat ik dat ga winnen.'*

Eén respondent geeft aan dat hij terug gaat naar het land van zijn eerste aanvraag: *'Op basis van nieuwe feiten en omstandigheden gaan we een herhaalde asielaanvraag indienen en wordt opnieuw een zaak gestart. Nu hebben we wel de documenten die we nodig hebben.'*

Ten slotte is er één respondent die aangeeft terug te keren naar Georgië. *'Ik wil niet tegen de wet ingaan. Ik wil niks crimineels doen.'*

Terugkijkend

Terugkijkend op hun beslissing om Georgië te verlaten, geven bijna alle respondenten (n=13) aan dat zij met de kennis van nu alsnog hun herkomstland zouden hebben verlaten. Ongeveer een derde van de respondenten (n=5) geeft daarnaast aan dat zij echter niet weer voor Nederland zouden kiezen. *'In verband met mijn problemen moest ik vluchten uit Georgië, maar dit wetende zou ik niet naar Nederland zijn gegaan [aanvraag is afgewezen, respondent heeft het gevoel dat de aanvraag niet zorgvuldig is*

¹³ Tien van de vijftien respondenten zijn in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) in Ter Apel geïnterviewd.

¹⁴ De overdige respondenten zijn nog in afwachting van een beslissing.

bekeken]'. Een andere respondent stelt: 'Wat ik in Nederland heb meegemaakt is nog erger dan wat ik in Georgië heb meegemaakt, is mijn ervaring. Ik ben van mening dat ze mijn asielaanvraag niet zorgvuldig hebben behandeld, er is in zo'n korte tijd een beslissing genomen, mijn zaak is niet goed onderzocht.' Deze respondenten geven aan dat zij niet weten in welk land zij dan wel asiel zouden aanvragen: *'Ik weet niet naar welk ander land ik zou zijn gegaan. Waarschijnlijk is in andere landen de situatie hetzelfde.'*

Twee respondenten zouden terugkijkend direct in Nederland asiel hebben aangevraagd, in plaats van eerst in Duitsland een aanvraag in te dienen. Twee andere respondenten zouden met de kennis van nu dezelfde keuzes hebben gemaakt, zowel om uit Georgië te vertrekken, als om voor Nederland te kiezen. Daarnaast geven twee respondenten aan dat als zij de keuze opnieuw zouden kunnen maken, niet vertrokken zouden zijn uit Georgië. *'Met alles wat sindsdien gebeurd is... Met mijn kinderen van land naar land reizen was heel zwaar.'*



Albanese asielzoekers

4

4 Albanese asielzoekers

De 15 Albanese respondenten die wij hebben gesproken waren tijdens de interviews erg open over hun (vaak heftige) ervaringen. Ook was er sprake van veel diversiteit in de antwoorden. Enkele respondenten werden emotioneel tijdens het beantwoorden van bepaalde vragen¹⁵. Ook onder de Albanese groep benadrukten een aantal respondenten dat het ontvangen van een vergoeding geen motivatie was om mee te werken aan het onderzoek.

Sommigen respondenten bedankten ons voor de gelegenheid hun verhaal kwijt te kunnen, en waardeerden onze belangstelling voor hun ervaringen.

4.1 Achtergrondgegevens respondenten

Onder de vijftien geïnterviewde Albanese asielzoekers zijn er twaalf mannen en drie vrouwen. Wat betreft de burgerlijke staat is er veel diversiteit. Negen respondenten zijn getrouwd, waarvan er zes ook kinderen hebben. Acht van hen zijn samen met hun familieleden in Nederland aangekomen, één van hen is alleen aangekomen. Drie respondenten zijn alleenstaand en twee respondenten zijn gescheiden en hebben kinderen. Daarnaast is één respondent weduwnaar met kinderen.

De meeste respondenten zijn tussen de 20 en 30 jaar oud, waarbij de jongste 18 is. Eén respondent is rond de 65 jaar oud. De meeste respondenten (n=9) zijn laagopgeleid (basisschool of lagere beroepsopleiding). Vijf respondenten zijn middelbaar opgeleid (voortgezet onderwijs of middelbare beroepsopleiding) en één respondent is hoogopgeleid (universitair onderwijs of hogere beroepsopleiding).

4.2 Uitgangssituatie

De meerderheid van de respondenten (n=8) is ongeveer een maand geleden in Nederland aangekomen. Twee respondenten zijn hier al 1,5 jaar, twee anderen zijn hier twee tot drie maanden, en een andere respondent pas tien dagen.

Negen respondenten hebben Albanië een paar weken tot een jaar geleden verlaten. Voor vier respondenten is dat 1,5 tot vier jaar geleden, en voor een ander zeven jaar. We hebben ook een respondent gesproken die Albanië 12 jaar geleden heeft verlaten. De jaren voordat deze respondent in Nederland aankwam heeft hij illegaal werk verricht in Griekenland.

Bijna alle respondenten (n=13) woonden in Albanië in een stad, waarvan drie in de hoofdstad Tirana. Twee respondenten woonden in Albanië in een dorp.

Een meerderheid van de respondenten (n=10) had werk in Albanië voordat zij vertrokken. Zij waren onder andere werkzaam als politieofficier (afdeling drugszaken), automonteur of in de ICT. Anderen waren werkzaam in de bouw, de horeca of als mijnwerker. Eén respondent volgde een opleiding voor zijn vertrek. Vijf van de tien respondenten die werkten in Albanië, beschikten over een vast inkomen. Vier daarvan konden ook rondkomen van dit inkomen. Eén respondent benoemt dat zij samen met haar man moeilijk rond kon komen van het inkomen: *‘Wij wilden sparen voor de vlucht. We hadden verder net genoeg om te eten en te drinken.’*

4.3 Motivatie voor migratie

Redenen om uit Albanië te vertrekken¹⁶

De redenen waarom de respondenten Albanië hebben verlaten, zijn onder te verdelen in vijf categorieën:

- Persoonlijk conflict

Bijna de helft van de respondenten (n=7) heeft Albanië verlaten in verband met een persoonlijk conflict. Hieronder vallen de subcategorieën bloedwraak, en overig persoonlijk conflict.

Er zijn vier respondenten die uit Albanië vertrokken zijn in verband met bloedwraak. De respondenten hebben hierbij elk hun eigen verhaal. Een respondent vertelt over de problemen die zijn familie had met een andere familie: *‘Het was een bloedwraak kwestie, die speelt al sinds 1990. Of zij zouden mijn leven nemen, of ik hun leven. Het ging er om te kijken wie het tot het einde volhoudt.’* Een andere respondent is ook vertrokken vanwege een bloedwraak kwestie: *‘Mijn vader zit nu 12 jaar in de gevangenis omdat hij iemand anders heeft verwond. Nu sta ik op de lijst van die familie. In Albanië hebben we alles geprobeerd om de problemen op te lossen. De politie kon ons niet helpen, die zei: ga maar naar Europa toe.’* De volgende respondent die is vertrokken vanwege bloedwraak komt uit een Roma familie. Zij werd verliefd op een Albanese jongen, maar beide families stonden deze liefde niet toe. De respondent werd vervolgens uitgehuwelijkt aan een man uit een Roma familie. Na één maand is zij daar echter vertrokken om samen met haar Albanese geliefde te zijn. *‘Er waren nu dus drie families waar we problemen mee hadden: onze eigen families en mijn Roma schoonfamilie.’* Zij ontvingen doodsbedreigingen van de schoonfamilie van de respondent en sloegen samen op de vlucht. Een andere respondent vertelt over zijn bloedvete met een andere familie. De familie van zijn ex-vrouw accepteert de scheiding niet. *‘Die vinden dat ik hun familie eer heb geschonden, zij zijn uit op wraak en willen mij doden. Ik hou niet van bloedvergieten, als ik in Albanië was gebleven zouden er doden zijn gevallen. Dat wil ik niet.’*

Onder de subcategorie ‘overig persoonlijk conflict’ vallen drie respondenten.

Eén van hen vertelt dat hij samen met zijn vrouw bedreigd werd door de buurman. *‘Hij beweerde dat hij verliefd op mijn vrouw was en dat hij met haar wilde trouwen. Hij dreigde dat hij mij zou vermoorden als ik geen afstand nam van mijn vrouw.’* De man door wie de respondent bedreigd werd was bevriend met de politie. Dat was voor de respondent en zijn vrouw directe aanleiding om te vertrekken. *‘In die periode was mijn vrouw ook zwanger. De spanning en stress waren niet goed voor haar.’*

Er is één respondent die vertelt dat hij uit Albanië is weggegaan vanwege persoonlijke problemen, maar hij wil daar verder niet op in gaan omdat dit te moeilijk voor hem is. Hij heeft de overige vragen wel beantwoord.

Een andere respondent vertelt dat de familie van haar man hun (gemengde) huwelijk niet accepteert. *‘Ik ben donker getint en mijn man is blank. De familie van mijn man accepteert onze relatie niet.’*

- Interne politieke en sociale spanningen

Daarnaast is zijn er twee respondenten die Albanië hebben verlaten in verband met politieke redenen. Eén respondent was voor vertrek werkzaam bij de politie. Toen er op een gegeven moment een nieuwe politieke partij aan de macht kwam, bleek dat deze partij banden had met criminelen die de respondent had achtervolgd en opgepakt. *‘De huidige machthebbers zijn verweven met bendes waar ik mee te maken had toen ik bij politie werkte. Als ik was gebleven had ik niet op deze stoel gezeten.’* Een andere respondent is vertrokken omdat zijn vader in een politiek conflict verworteld was. De respondent benoemde dat hierdoor de hele familie gevaar liep.

- Economisch perspectief

Er zijn twee respondenten vertrokken omdat zij niet konden rondkomen in Albanië. Een respondent benoemt het als volgt. *‘Je kan wel werken in Albanië maar je krijgt niet genoeg geld. Of er is geen werk. Voor mij is dat een reden om Albanië onveilig te noemen.’* Een andere respondent benoemt ook dat zij

vanwege het ontbreken van economisch perspectief is vertrokken. *‘Wij hadden geen huis, geen dak boven het hoofd, geen werk.’*¹⁷

- LHBTI

Een andere respondent vertelt hoe de samenleving in Albanië tegen biseksuelen aankijkt (de respondent rekent zichzelf ook tot deze groep). *‘Ik voelde me niet geaccepteerd, mijn leven is tot een hel gemaakt.’* De respondent geeft aan dat hij geen andere uitweg zag dan te vertrekken: *‘als ik langer gebleven was had ik waarschijnlijk een einde gemaakt aan mijn leven.’*

- Medische situatie

Er is één respondent die vanwege gezondheidsredenen heeft gekozen om uit Albanië te vertrekken. Zij was haar eerste kind verloren na 9 maanden zwangerschap, naar eigen zeggen kwam dit door onzorgvuldigheid en nalatigheid van de medici in Albanië. *‘Toen ik opnieuw zwanger was wilde ik dat niet nog eens mee maken en ben ik vertrokken. Ik heb geen vertrouwen in de gezondheidszorg van Albanië.’*

Redenen om voor Europa te kiezen

Meer dan een derde van de respondenten (n=6) heeft voor Europa gekozen in verband met hun veiligheid. *‘Vanwege de bedreigingen in Albanië heb ik voor Europa gekozen. Om daar bescherming te vragen. Hoe verder ik van Albanië was hoe beter’.* Een andere respondent geeft aan: *‘We dachten dat we bescherming konden krijgen in Europa. De politie in Albanië kon ons geen bescherming bieden.’*

Vier respondenten hebben voor Europa gekozen omdat het dichtbij Albanië is, en zij niet de middelen hadden om verder te reizen: *‘Europa is een logische keuze, het is makkelijk te bereiken.’* Een ander voegt daaraan toe: *‘Het was niet zozeer een keuze, maar je kijkt wat je mogelijkheden zijn en naar de middelen die je beschikbaar hebt. Als ik had kunnen kiezen was ik vandaag in New York geweest. Europa was de enige mogelijkheid voor mij.’*

Een andere respondent is naar Europa gegaan om werk te vinden: *‘Ik hoopte werkt te vinden. Werk dat zo zwaar of vies is dat Nederlanders het niet willen doen. En dan kon ik dat doen.’* Er zijn twee respondenten die voor Europa hebben gekozen omdat daar mensenrechten worden gerespecteerd. Een andere respondent voegt hieraan toe dat Nederland zich inzet voor de rechten van biseksuelen.

De vrouw die in verband met haar medische situatie is vertrokken heeft voor Europa gekozen omdat de medische omstandigheden hier gunstig zijn. *‘Ik weet zeker als ik in Europa ziek word dat ze me niet laten doodgaan. In Albanië ben je dan overgeleverd aan je lot.’*

Oorspronkelijk doel bij aanvang van de reis

Ongeveer de helft van de respondenten (n=7) had voor vertrek geen specifiek land in gedachten. *‘Ik heb geen keuze gemaakt toen ik vertrok, ik heb geen eindbestemming bepaald. Het belangrijkste was om te vertrekken om het leven te redden van mij en gezin. Onderweg heb ik pas over een bestemming nagedacht.’* Of zoals een andere respondent aangeeft: *‘We zijn vertrokken en we dachten: we zien het wel.’*

Vijf respondenten hadden bij aanvang van de reis wel bewust gekozen voor Nederland. Voor één respondent speelde hierbij mee dat zijn geliefde in Nederland verblijft. Een andere respondent had van anderen gehoord dat in Nederland de aanvraag zorgvuldig behandeld zou worden, en koos daarom voor Nederland.

De overige drie respondenten hadden daarnaast Duitsland als eindbestemming gekozen bij vertrek. *‘Ik dacht dat het in Duitsland makkelijker zou zijn om een vergunning te verkrijgen.’*

Langdurig of tijdelijk verblijf

Een meerderheid van respondenten (n=12) was van plan om zich permanent in Europa te vestigen: *‘Op moment dat ik vertrok, had ik het idee nooit meer terug te komen.’* Een andere respondent stelt: *‘Albanië is niet veilig voor mij. En daar heb ik geen familie meer, ik heb daar helemaal niks.’*

Twee respondenten geven aan van plan te zijn tijdelijk in Europa te verblijven, en later eventueel weer terug te keren naar Albanië.

¹⁷ Dit is dezelfde respondent wiens schoonfamilie de relatie tussen haar en haar man niet accepteert.

Familie of vrienden in Europa

Voor drie respondenten heeft de aanwezigheid van familie in Europa meegespeeld bij hun keuze voor het betreffende land. Eén respondent had familie in Italië, en één respondent had een geliefde in Nederland. Een andere respondent had een broer in Frankrijk die hem had afgeraden ook naar dat land te komen: *'Mijn broer vertelde ons dat er veel mensen in de grote opvang centra zijn, hij zei: 'het is druk en veel mensen hebben geen opvang. Soms moeten mensen buiten slapen, het is heel zwaar.' Dus vandaar dat wij naar Duitsland zijn gegaan, wij hoopten dat het daar beter is.'*

Aanwezige kennis over kansen en mogelijkheden over aanvragen van asiel

Bijna alle respondenten (n=13) beschikten voorafgaand aan de reis niet over informatie rondom het aanvragen van asiel. Dit was met name omdat zij zich niet voorbereid hadden op hun vertrek, vaak was dit een spontane beslissing. Een respondent geeft aan: *'Ik heb geen informatie gezocht over kansen of gebrek daaraan om asiel te krijgen. Dat was toen niet relevant, het belangrijkste was om Albanië heelhuids te verlaten. Ik heb me niet vooraf geïnformeerd, daar had ik geen tijd voor.'* Vier van hen waren ook niet van plan asiel aan te vragen in Europa. *'Ik wilde geen asiel aanvragen. Ik kwam hier voor mijn geliefde en ik wilde hier gewoon legaal werken en wonen.'* Toen zijn visum verliep werd hij opgepakt door de politie en kreeg drie opties: een boete betalen en terug naar Albanië, een maand in bewaring en dan terug naar Albanië, of een asielaanvraag indienen. De respondent heeft toen voor deze laatste optie gekozen. Een andere respondent had zich via anderen en via internet verdiept in het dagelijkse leven in verschillende landen in Europa, maar geen informatie ingewonnen over asielaanvragen. Een andere respondent had informatie gewonnen over de steun van Nederland aan de biseksuele gemeenschap, maar ook niet over het aanvragen van asiel.

Twee respondenten hadden zich voor vertrek wel geïnformeerd over de mogelijkheden rondom het aanvragen van asiel. *'Ik heb via coa.nl en andere websites informatie gezocht. Daar las ik dat je opnieuw asielaanvraag mag indienen als je met nieuwe feiten komen. Ik heb ook ander websites gezocht over hoe ik hier werk kon vinden. Maar ik werd van het kastje naar de muur gestuurd.'*

4.4 De reis

De meeste respondenten zijn via een legale route naar Europa gekomen¹⁸. Zij zijn via diverse routes in Nederland aangekomen, onder andere via Italië, Oostenrijk en Zwitserland. Ook zijn zij regelmatig via Duitsland gereisd. Zij hebben hierbij onder andere gebruik gemaakt van de boot (richting Italië), het vliegtuig of de bus. Eén respondent vertelt dat hij met de bus naar Italië is gegaan, vervolgens met de trein naar Frankrijk, met de bus naar Duitsland en met de trein naar België. Uiteindelijk is hij met de bus in Nederland aangekomen. Een andere respondent is met de bus van Tirana direct naar Hamburg vertrokken, vervolgens is hij met de FlixBus naar Eindhoven gereisd. Daar heeft hij zich gemeld bij het politiebureau, en is hij met de trein naar Ter Apel gekomen.

Omdat de meeste respondenten op een legale manier zijn gereisd, heeft de meerderheid van de respondenten (n=12) gebruik gemaakt van hun eigen paspoort. Eén respondent is op een illegale manier vertrokken, hij is de enige die gebruik heeft gemaakt van mensensmokkelaars: *'Ik heb mensen betaald om me te helpen.'*

Tien respondenten zijn samen met anderen gereisd, dit betrof voornamelijk hun familie (echtgenoot/echtgenote en kind(eren)). De overige vijf zijn alleen gereisd.

4.5 Reden voor migratie naar Nederland

Redenen voor de keuze voor Nederland

De grote meerderheid van de respondenten heeft bij vertrek uit Albanië niet voor Nederland gekozen. Gedurende hun reis, en na eventueel verblijf in een ander land, heeft een deel van hen in verband met inhoudelijke redenen toch bewust voor Nederland gekozen (n=9). Eén respondent maakte de keuze voor Nederland omdat zijn geliefde hier woont, de ander dacht in Nederland (illegaal) werk te kunnen vinden. Een andere respondent heeft voor Nederland gekozen in verband met het politieke systeem. *'Andere landen noemen zich democratisch, maar zijn het niet. In Nederland heerst ook de democratie.'* De volgende respondent beargumenteert zijn keuze als volgt: *'Ik maakte de keuze voor Nederland omdat ik het idee had dat Nederland mijn zaak goed in behandeling zou nemen. Ik had meer vertrouwen in Nederland dan in andere landen.'* Een andere respondent heeft zijn keuze gebaseerd op verhalen over Nederland van de leider van zijn politieke partij in Albanië, deze heeft banden met Nederland. De leider had verteld dat men in Nederland zich houdt aan wetten en regels, en dat mensenrechten gerespecteerd worden. Voor een andere respondent speelde het respecteren van de mensenrechten ook een rol, bij hem ging het specifiek over het respecteren van de rechten voor homoseksuelen. Voor twee respondenten speelden bij de keuze voor Nederland de behoefte aan medische (en psychische) hulp mee. Eén van hen geeft aan dat zij eerder een kind verloren had, volgens haar door de slechte gezondheidszorg in Albanië. Nu zij opnieuw zwanger is, was zij opzoek naar betere medische hulp. Een andere respondent vertelt: *'In het AZC in Duitsland verloor mijn vrouw haar kind na zes maanden zwangerschap. Wij hebben daar toen geen goede medische en psychische begeleiding gehad. Vervolgens kregen we te horen dat we terug moesten naar Albanië. Om dat tegen te houden zijn wij naar Nederland gekomen. Op het AZC in Duitsland kenden we Albanese die bekend waren met Nederland. Zij vertelden dat het voor ons geval beter zou zijn om naar Nederland te gaan.'*

Een kleiner deel van de respondenten (n=6) is uiteindelijk wel in Nederland aangekomen, maar heeft niet bewust voor het land gekozen. *'Ik wilde naar Europa. Niet naar een specifiek land. Ik vond eerst zwart werk in Duitsland. Toen kwam ik Albanese tegen in Amsterdam, en die zeiden dat ik in Nederland asiel aan kon vragen.'* Een aantal respondenten heeft na een afwijzing in Duitsland ervoor gekozen om ook in Nederland een asielaanvraag in te dienen. Zij hebben toen voor Nederland gekozen omdat dit dichtbij Duitsland ligt, en zij niet de middelen hadden om verder te reizen. *'In Duitsland zat ik bij een azc bij de Nederlandse grens, met het kleine beetje geld wat we hadden konden we in Nederland komen. Als we meer geld hadden gehad waren we misschien naar een ander land gegaan.'* Een andere respondent in deze groep geeft aan dat hij voor Nederland heeft gekozen omdat hij in de meeste andere landen in Europa al is geweest en een aanvraag heeft ingediend.

Kennis van Nederland

Ongeveer de helft van de respondenten (n=8) had voorafgaand aan de reis nauwelijks beschikking over informatie over Nederland.

De reden hiervoor is tweeledig. Deels heeft dit te maken met de korte termijn beslissing van de respondenten om te vertrekken, waardoor zij geen tijd hadden informatie over Nederland te verzamelen. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de respondenten bij vertrek niet Nederland als eindbestemming in gedachten hadden, zij hadden dus ook geen reden om zich te verdiepen in Nederland.

Een respondent geeft aan: *'Ik had een soort voorgevoel, had een idee 'ik ga gewoon naar Nederland'. Dat gaf me een warm gevoel, vertrouwen.'* Een andere respondent stelt: *'Ik wist alleen dat de zorg in het azc beter zou zijn. Verder was het nooit mijn bedoeling geweest om naar Nederland te komen. Dus ik had geen informatie opgezocht.'*

Een andere respondent had onderweg van anderen gehoord dat de asielaanvraag in Nederland zorgvuldig behandeld zou worden. Eén respondent had positieve verhalen over de mensenrechten in Nederland gehoord. Een andere respondent is een grote aanhanger van het Nederlandse voetbal; hij heeft zijn zoon Wesley genoemd, naar Wesley Sneijder.

- Kennis over asielaanvragen

Een vergelijkbaar beeld komt naar voren wanneer gevraagd is naar de kennis over de wetten en regels rondom het aanvragen van asiel in Nederland. Bijna alle respondenten (n=12) beschikten voor aankomst

in Nederland niet over deze kennis. Een respondent geeft aan: *'Ik was vooral geïnteresseerd in informatie over legaal wonen en werken, niet over asiel aanvragen.'*

Eén respondent had zich voor aankomst in Nederland via internet (onder andere de website van het COA) geïnformeerd over de procedure van de asielaanvraag in dit land. Een andere respondent had onderweg in Frankrijk over de asielaanvraag in Nederland gehoord.

- Kennis over de kwaliteit van de opvang

De meerderheid van de respondenten (n=12) had daarnaast voor aankomst in Nederland geen kennis over de kwaliteit van opvang.

- Kennis over terugkeerprogramma's en het schrappen van terugkeerondersteuning
- Evenmin hadden de respondenten (n=13) kennis over terugkeerprogramma's en het schrappen van terugkeerondersteuning¹⁹.

- Kennis over kans van slagen asielaanvraag

Negen respondenten beschikten voor aankomst ook niet over de informatie dat Nederland Albanië als een veilig land beschouwt. Deze informatie hoorden zij pas toen zij in Nederland waren. De meeste respondenten benoemen hierbij dat zij het niet eens zijn met het beeld over Albanië als een veilig land. Eén respondent reageert: *'Ik begrijp niet hoe ze een land als Albanië als veilig beschouwen. Wetende dat er dagelijks sprake is van moorden en veel criminaliteit. Albanië is alleen veilig voor diegene die deel uit maken van de macht, en voor de maffia. Ik begrijp niet waar de informatie vandaan komt dat het een veilig land is.'*

Er zijn daarnaast zes respondenten die wel op de hoogte waren dat Nederland Albanië als een veilig land beschouwt. Ook zij zijn het er niet mee eens dat Albanië als een veilig land wordt gezien. *'Alleen de mensen die de macht hebben zijn veilig, en de rest is arm en niet veilig.'*

Eén van hen reageert geagiteerd op deze vraag. Zijn frustratie is niet gericht op de interviewer, maar op de Nederlandse overheid. *'Ik word hier gek van en een beetje boos dat Albanië wordt beschouwd als veilig land. Elke dag vermoorden mensen elkaar. Ik heb de politie om bescherming gevraagd daar, maar die konden niks voor me doen. Albanië is niet veilig. Iedereen wil weg.'* Hij voegt daaraan toe: *'Er zijn veel vluchtelingen die Albanië verlaten en hierheen komen. Niemand doet dat voor zijn lol.'* Een andere respondent deelt deze mening: *'Veel mensen denken dat Albanezen het goed voor elkaar hebben, dat ze voor hun plezier naar het buitenland gaan en avonturen willen beleven. Dat is niet zo. Albanezen verlaten hun eigen land niet voor niets.'*

Een andere respondent geeft aan: *'Ik had het wel gehoord [dat Albanië als een veilig land wordt beschouwd] maar ik dacht: iedereen heeft zijn eigen verhaal, misschien heb ik geluk.'*

Twee respondenten waren op de hoogte van het feit dat hun aanvraag niet veel kans zou maken. *'De tijd tijdens de asielprocedure wilde ik gebruiken om werk te vinden. Ik wist dat het moeilijk zou zijn een legale status te krijgen. Ik wou dat ik wist hoe de procedure werkt om werk te krijgen. Dat zou mooi zijn.'* Voor een andere respondent was de enige reden voor haar komst een goede bevalling en een gezonde baby. Ook zij wist dat haar aanvraag waarschijnlijk afgewezen zou worden.

Asielaanvraag in andere landen

De meerderheid van de respondenten (n=10) heeft naast hun aanvraag in Nederland ook in een ander land asiel aangevraagd.

Het betrof in bijna alle gevallen een asielaanvraag in Duitsland. Eén respondent heeft samen met zijn familie een aanvraag ingediend in Duitsland. Een andere respondent geeft aan: *'Alle kleine beetjes aan tijd in Europa zijn welkom. Ik wil zo lang mogelijk weg blijven van de gevaarlijke situatie in Albanië.'*

Eén respondent heeft in meerdere Europese landen een asielaanvraag ingediend: in Frankrijk, Duitsland, België, en Zweden. Deze zijn allen afgewezen.

4.6 De toekomst

Beslissing op aanvraag

De meerderheid van de respondenten (n=9) heeft een negatieve beslissing ontvangen op hun aanvraag in Nederland²⁰. Vier van hen zijn in beroep tegen de afwijzing en wachten momenteel op de uitslag hiervan.

Een respondent reageert als volgt op zijn afwijzing: *'Het is onbegrijpelijk. Albanië is geen veilig land, ik ben daar niet veilig.'* Een andere respondent geeft aan dat hij ontevreden is over het proces van de afhandeling: *'Ik had de indruk dat mijn verzoek niet zorgvuldig behandeld is, er is oppervlakkig naar gekeken en toen is het afgewezen.'* Een volgende respondent reageert gelaten op de afwijzing: *'We kunnen er weinig tegen doen.'*

Vijf respondenten geven aan dat zij van te voren geen verwachtingen hadden over de uitkomst van hun asielaanvraag. *'Daar was ik niet mee bezig toen ik vertrok, ik wilde gewoon weg. Ik had geen idee waar ik terecht zou komen.'* Twee respondenten hadden verwacht dat er in ieder geval serieus naar hun aanvraag gekeken zou worden. Twee andere respondenten wisten van te voren dat zij geen kans zouden maken. Eén van hen hoopte dat hij tijdens de asielprocedure werk zou vinden. De ander hoopte, tegen beter weten in, toch dat zijn aanvraag toegekend zou worden. Hij voegt hieraan toe: *'Ik voel me als een schreeuwer in de woestijn, met een oproep om hulp.'*

Twee respondenten hebben eerder een aanvraag ingediend in Nederland, deze zijn beiden afgewezen. *'Ze hebben tegen mij gezegd dat ik geen kans maak op asiel, omdat ik uit een veilig land kom. Als ik mijn aanvraag in zou trekken zou ik voor twee jaar een inreisverbod krijgen. Als ik mijn aanvraag niet zou intrekken en deze wordt afgewezen zou ik voor vijf jaar een inreisverbod krijgen. En dat vind ik verschrikkelijk. Het was dom van mij om het voor de tweede keer te proberen.'* De respondent had van te voren informatie opgezocht op de website van het COA, maar kon daar niets vinden over een inreisverbod indien de aanvraag zou worden afgewezen.

Een andere respondent geeft aan dat hij had verwacht dat de aanvraag toegekend zou worden: *'Want wij vrezen voor ons leven in Albanië.'*

Vervolgstappen

Vijf respondenten zijn van plan terug te keren naar Albanië wanneer hun aanvraag is afgewezen. Voor één van hen is dat een bewuste keuze: *'Ik wou dat ik nooit gekomen was. Ik wil nu zo snel mogelijk terug.'* Anderen hebben het idee dat ze niet anders kunnen dan terugkeren als hun aanvraag is afgewezen. *'Als mij wordt gevraagd te vertrekken, zal ik dat doen. Dan zoek ik het verder zelf uit.'* Een andere respondent voegt daaraan toe: *'Als de aanvraag wordt afgewezen, moeten we terug. Dat betekent dat we in een soort oorlogssituatie terecht komen, dan is het vermoorden of vermoord worden. Maar ik zal me niet verzetten tegen de regels van dit land.'*

Een andere respondent geeft aan na terugkomst in Albanië, gelijk weer te willen vertrekken. *'Ik wil alles voorkomen om in Albanië te leven. Er is geen eten, geen geld voor medicatie, licht of huur.'*

Drie respondenten gaan in beroep tegen hun afwijzing: *'Als we daarna ook niet mogen blijven hebben we weinig keuze en gaan we terug.'* De respondent voegt daaraan toe: *'Dan zijn we overgeleverd aan god.'* Een andere respondent stelt: *'In Albanië was ik perspectiefloos, het water stond daar aan mijn lippen [respondent behoort tot biseksuele gemeenschap]. Ik ben bang dat als mijn beroep wordt afgewezen ik opnieuw in een vicieuze cirkel terecht kom, en dat ik geen andere mogelijkheid zie dan een einde te maken aan mijn leven.'*

Daarnaast zijn er twee respondenten die niet weten wat ze zullen doen wanneer hun aanvraag wordt afgewezen. *'Ik weet het niet. Eén ding weet ik wel: ik ga niet terug. Dat plezier gun ik mijn vijanden niet [de criminelen die hij als politie heeft achtervolgd en die nu contacten hebben met de overheid]. Ik weet dat ze mijn bloed kunnen drinken.'*

²⁰ De overige respondenten wachten nog op een beslissing op hun aanvraag.

Twee andere respondenten zijn ook niet van plan terug te gaan: *'Kort gezegd, ik heb daar niemand en ben niet van plan om terug te gaan.'* Een volgende respondent geeft aan dat als hij terug zou gaan naar Albanië, hij als eerste op de dodenlijst staat van de familie waarmee hij in conflict is.

Ten slotte zijn er twee respondenten die aangeven clandestien in Nederland te willen verblijven. Eén van hen: *'Ik ga zelf proberen of ik hier werk kan vinden. Vannacht was ik bijvoorbeeld in Amsterdam om werk te vinden.'* Verder stelt hij: *'Er zijn genoeg landen in de wereld. Ik voel me vrij als een vogel. Grenzen houden mij niet tegen.'* De andere respondent geeft aan: *'Ik leef liever hier op straat, dan in Albanië. In Albanië heb ik geen perspectief.'*

Terugkijkend

Wanneer we de respondenten vragen of zij met de kennis van nu dezelfde keuzes zouden maken, geven zij verschillende antwoorden. Twee respondenten geven aan niet te weten welke keuzes zij terugkijkend zouden maken.

Zes respondenten geven aan dat zij terugkijkend dezelfde keuzes zou maken: zij zouden zowel vertrokken zijn uit Albanië, als ook voor Nederland zouden kiezen. *'Ik heb een hoge pet op van Nederland, van de opvang en het beleid. Ik heb respect voor de Nederlandse staat. En het belangrijkste: mijn verzoek is in behandeling genomen.'* Een andere respondent voegt hieraan toe: *'Ik hou van het land en de mensen die hier wonen.'*

Vier andere respondent zouden ook vertrokken zijn uit Albanië, maar zouden terugkijkend niet weer voor Nederland kiezen. Eén van hen heeft geen voorkeur voor een alternatief bestemmingsland. *'In mijn land heb ik alles, ik spreek de taal etc. Mijn land is het beste voor mijn toekomst. Maar vanwege de problemen die ik heb [bloedwraak] valt dat land weg. Dus ik zou altijd de keuze maken om te vertrekken. Welk land in Europa maakt me niet uit zolang ik kan werken.'* Een andere respondent stelt dat hij terugkijkend niet voor Nederland zou hebben gekozen omdat hij het idee heeft dat zijn aanvraag te snel en niet zorgvuldig is behandeld. *'Met de kennis van nu had ik meer informatie opgevraagd over andere landen, ik zou niet naar Duitsland en naar Nederland zijn gegaan, want daar ben je kansloos.'*



Conclusie

5

5 Conclusie

In de voorliggende rapportage doen wij verslag van ons onderzoek naar de beweegredenen van asielzoekers uit veilige landen. Voor dit onderzoek hebben we met 45 asielzoekers gesproken; 15 Marokkanen, 15 Albanezen, en 15 Georgiërs. In dit conclusiehoofdstuk schetsen we eerst kort de uitgangssituatie van deze respondenten: uit welke regio komen zij?; hadden zij werk in het land van herkomst?; en via welke route zijn zij naar Nederland gekomen? (paragraaf 5.1). Vervolgens beschrijven we de belangrijkste conclusies met betrekking tot hun beweegredenen voor vertrek, waarom ze (uiteindelijk) voor Nederland hebben gekozen, en wat hun toekomstplannen zijn als hun asielaanvraag wordt afgewezen (paragraaf 5.2). De belangrijkste bevindingen en conclusies worden weergegeven in een samenvattende tabel (zie bijlage).

5.1 Samenvatting uitgangssituatie

Onder de Albanezen en Georgiërs die wij spraken, woonde de meerderheid voor vertrek in een (grote) stad van hun herkomstland. Bij de Marokkaanse respondenten hebben we niet gevraagd uit welk gebied zij kwamen, maar de indruk van de tolken was dat een deel uit het Rifgebergte kwam. De meeste respondenten, vooral onder de Georgiërs en Albanezen, hadden voor vertrek een betaalde baan. Marokkaanse respondenten waren in vergelijking tot de andere twee herkomstgroepen, vaker werkloos. Onder de respondenten met een baan was het salaris, vooral bij de Albanezen en Marokkanen, vaak niet voldoende om van te leven. Ten slotte is er sprake van grote diversiteit met betrekking tot functie, sector en opleidingsniveau.

Over het algemeen zijn de respondenten die wij hebben gesproken nog maar kort in Nederland, variërend tussen een aantal dagen tot maximaal drie maanden. De Marokkanen en Georgiërs zijn gemiddeld iets langer op reis geweest (tussen een aantal maanden tot anderhalf jaar) dan de Albanezen (tussen een aantal weken tot een jaar). Beide groepen kennen overigens uitschieters naar boven.

Logischerwijs is de route die respondenten genomen hebben afhankelijk van het herkomstland. De Albanezen en Georgiërs kwamen grotendeels op legale wijze naar West-Europa. Een aanzienlijk deel van de respondenten uit deze twee herkomstlanden ging met het vliegtuig naar Duitsland en reisde vervolgens, nadat hun asielaanvraag in Duitsland was afgewezen, door naar Nederland. De Marokkanen beschikten daarentegen veel minder vaak over een geldig reisdocument of identiteitsdocument. De meeste Marokkanen arriveerden via Libanon en Turkije in Griekenland, en vervolgden hun route met een tocht via Macedonië, Servië en Hongarije naar West-Europa. Anderen reisden via Spanje.

5.2 Belangrijkste conclusies

In het voorgaande zijn per doelgroep een aantal bevindingen beschreven; op basis daarvan volgen hieronder kort wat algemene conclusies.

Migratie vooral beïnvloed door vertrekmotieven

Uiteenlopende negatieve ervaringen in de landen van herkomst liggen voor de respondenten ten grondslag aan het vertrek naar Europa.

Een groot deel van de Marokkanen is vertrokken vanwege het gebrek aan economisch perspectief in hun herkomstland en omdat zij ontevreden zijn over de sociale en politieke situatie in Marokko. De Albanese respondenten noemen vooral vertrekmotieven op het gebied van de relationele sfeer, en dan voornamelijk ten aanzien van bloedwraakkwesties. In deze gevallen kon de politie hen onvoldoende bescherming bieden, waardoor zij zich genoodzaakt voelden te vertrekken.

Veel Georgische respondenten verwijzen naar de huidige interne politieke situatie als reden voor vertrek. Tot slot blijkt bij een minderheid van de bevroegde respondenten hun seksuele geaardheid een relevante motivatie voor vertrek.

Geen scherp beeld over bestemmingsland

De meeste migranten uit deze veilige landen hebben geen scherp beeld over hun feitelijke bestemming. Zij zijn meer bezig met hun vertrek uit de huidige situatie, dan met het bepalen van een uiteindelijke bestemming. Dit is met name het geval bij de Albanese respondenten; de meesten van hen zijn vertrokken zonder een specifiek land als eindbestemming in gedachten. De meeste Georgische asielzoekers hadden bij vertrek aanvankelijk besloten om naar Duitsland te gaan. Slechts enkelen, en dan voornamelijk Marokkaanse asielzoekers, hebben op voorhand Nederland als eindbestemming gekozen. Hun keuze voor Nederland is vooral gemaakt omdat zij hoopten dat dit land de beste kansen zou bieden op economisch en sociaal vlak.

Beeld over Nederland: incompleet en rooskleurig

Bij vertrek hebben de meeste respondenten nauwelijks kennis over Nederland. Gedurende de reis neemt deze kennis toe; op basis van deze kennis wordt uiteindelijk de keuze gemaakt om naar Nederland te komen. De wijze waarop deze informatie wordt verkregen (op een informele manier), impliceert dat deze meestal niet compleet of betrouwbaar is.

De verhalen die de respondenten onderweg van anderen horen, zijn met name gericht op:

- de goede kwaliteit van de opvang in Nederland (vooral Georgiërs en Albanese),
- de zorgvuldige behandeling van de asiel aanvraag, en dat de migranten kans maken op een asielvergunning (vooral Georgiërs en Albanese),
- het idee dat Nederlanders 'vriendelijk, humaan en tolerant' zouden zijn (vooral Marokkanen).

Kortom, er wordt hun een rooskleurig beeld geschetst. Maar de feitelijke informatie blijkt lang niet altijd volledig en juist.

Onwetendheid over kans van slagen asielaanvraag

De benaderde asielzoekers hebben over het algemeen weinig kennis over hun kansen op een legaal verblijf in Nederland. Zo wist de meerderheid van de Albanese en Georgische respondenten voor aankomst niet dat hun land als veilig land wordt beschouwd. Marokkaanse respondenten zijn overigens over het algemeen meer op de hoogte van de kans van slagen van hun asielaanvraag. Deze informatie is in de regel verkregen van andere migranten of via internet.

Onbegrip en frustratie over de asielbeslissing

In lijn met het voorgaande komt voor veel asielzoekers uit veilige landen de negatieve beslissing op hun aanvraag onverwachts. Dit betreft met name de Georgiërs en Albanese. Zij waren op voorhand in de overtuiging dat hun herkomstland/hun persoonlijke situatie als onveilig zou worden beschouwd en dat hun aanvraag zou worden toegekend. De respondenten hebben daarnaast het idee dat hun aanvraag niet zorgvuldig is bekeken, omdat zij vinden dat de negatieve beslissing door de Nederlandse overheid in een kort tijdsbestek genomen. Zij benadrukken met klem dat hun herkomstland niet veilig is.

Dit geldt overigens niet voor de benaderde Marokkanen. Zij wisten van te voren dat hun land als veilig wordt beschouwd en zij hadden daarom ook verwacht dat hun aanvraag zou worden afgewezen. Desondanks hopen zij bij de gelukkige uitzonderingen te horen.

Terugkeer voor velen geen optie

Na de negatieve beslissing weten veel respondenten nog niet wat hun vervolgstappen zullen zijn. Vooral de Albanese en Georgiërs benadrukken dat zij niet veilig zijn als ze terugkeren naar hun herkomstland. Een deel van deze respondenten is in beroep gegaan tegen het afwijzende besluit. Een ander deel reageert gelaten op de afwijzing en ziet geen andere optie dan alsnog terug te keren. Veel Marokkaanse respondenten geven aan dat, wanneer zij een afwijzing zouden ontvangen, zij niet weten wat ze gaan doen. Veel van hen willen in ieder geval niet terugkeren naar Marokko. In het geval van een afwijzing zullen zij bijvoorbeeld asiel aanvragen in een ander Europees land.

Overigens overweegt slechts een enkeling een voortgezet illegaal verblijf in Nederland.

Bijlage

Samenvattende tabel

B

Bijlage – Samenvattende tabel

In de onderstaande tabel²¹ wordt per onderdeel het algemene beeld omschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de opvallende verschillen tussen de drie groepen respondenten.

	Algemeen beeld	Marokkanen	Georgiërs	Albanezen
Achtergrond gegevens	De overgrote meerderheid van de respondenten is man. De meesten zijn tussen de 20 en 30 jaar oud. De burgerlijke staat verschilt naar herkomstland. Er zijn grote verschillen naar opleidingsniveau.	De respondenten zijn allemaal man. De Marokkaanse respondenten behoren tot de jongste groep. Bijna allen zijn vrijgezel. Meer dan de helft is hoogopgeleid.	Er was slechts één vrouwelijke respondent. Er zijn uitschieters aanwezig boven de 30 jaar. Ongeveer de helft van deze groep is getrouwd. Meer dan de helft van de respondenten is hoogopgeleid.	Er zijn slechts drie vrouwelijke respondenten. Enkele respondenten zijn boven de 30 jaar. Ongeveer de helft van de respondenten is getrouwd. De meerderheid is laagopgeleid.
Uitgangssituatie	Er zijn verschillen naar herkomstlanden wat betreft herkomstgebied (stad of platteland) en duur van de reis. De respondenten zijn nog maar kort in Nederland (<3 maanden). De meerderheid had voor vertrek een baan.	Een deel van de respondenten komt uit het Rifgebergte. De meesten zijn een jaar tot anderhalf jaar geleden vertrokken. De meeste respondenten hadden een baan, maar konden daar niet altijd van rondkomen.	Bijna de helft van de respondenten woonde in de hoofdstad. Twee woonden in de regio Zuid-Ossetië. De meesten zijn variërend tussen een aantal maanden en 2,5 jaar geleden vertrokken. Enkele respondenten zijn hun baan verloren door een politiek conflict.	Bijna alle respondenten woonden in een grote stad. De meerderheid heeft hun herkomstland een paar weken tot een jaar geleden verlaten. De meeste respondenten hadden voor vertrek een baan, maar veel konden daar niet rondkomen van het inkomen.
De reis	Respondenten hebben gebruikgemaakt van verschillende routes en verschillende vervoersmiddelen: bus, trein, vliegtuig en boot. In hoeverre respondenten een geldig visum gebruiken, verschilt per herkomstgroep.	Velen zijn via Turkije en Griekenland gereisd. Zij hebben het grootste deel van de reis geen gebruikgemaakt van eigen identiteitspapieren, en hebben vaak hulp gehad van mensensmokkelaars.	Voor zowel Georgiërs als Albanezen: De meerderheid van de respondenten is met het vliegtuig in Duitsland aangekomen. De meesten hebben gebruikgemaakt van eigen identiteitspapieren, en hebben samen met familieleden gereisd.	
Motivatie voor migratie	Vertrekmotieven die in alle drie de groepen genoemd worden, zijn: een zoektocht naar een beter economisch perspectief; een familieconflict; een politiek conflict; en seksuele geaardheid. Het zwaartepunt verschilt per groep.	Deze respondenten voelen zich beperkt in hun land van herkomst en zijn ontevreden over de sociale en politieke situatie. Zij zijn op zoek naar meer vrijheid en meer mogelijkheden. Bovendien benoemen respondenten dat er weinig economisch perspectief is.	De meerderheid is vertrokken omdat hun leven in gevaar was, met name in verband met interne politieke en sociale spanningen die persoonlijke gevolgen hadden. Zij voelden zich onveilig en ontvingen onvoldoende bescherming van de politie.	Een groot deel is vertrokken omdat zij vreesden voor hun leven, vooral in verband met bloedwraakkwesities. Ook zij voelden zich onvoldoende beschermd door de politie.

²¹ Door het geringe aantal interviews (15 per herkomstgroep) en de methode van selectie (op basis van COA-bezetting en vrijwillige deelname) kunnen we niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie asielzoekers uit Marokko, Georgië en Albanië. Wel geven de antwoorden volgens ons een goede indicatie van hun beweegredenen en keuzes.

	Algemeen beeld	Marokkanen	Georgiërs	Albanezen
Keuze voor Nederland	Slechts weinig respondenten hadden bij vertrek Nederland als doelbestemming gekozen. Tijdens de reis ontstaan er meer pull-factoren voor Nederland. Door gesprekken met landgenoten (tijdens de reis) ontstaat een positief beeld van Nederland ten aanzien van asielmogelijkheden en tolerantie. De verwachting over de kansen op asiel verschilt sterk per herkomstgroep.	Slechts enkele Marokkanen hebben op voorhand voor Nederland gekozen. De keuze voor Nederland is gebaseerd op de Nederlandse cultuur en individuele ontplooiingsmogelijkheden en op de aanwezigheid van een grote Marokkaanse gemeenschap. De meesten waren zich ervan bewust dat hun asielaanvraag weinig kans zou maken.	Voor zowel Georgiërs als Albanezen: Respondenten zijn min of meer toevallig in Nederland aangekomen. De beslissing om naar Nederland te komen is gebaseerd op verhalen van landgenoten. Hen is verteld dat hun asielaanvraag zorgvuldig behandeld zou worden en dat de kwaliteit van de opvang goed is (beter dan in Duitsland). Ook speelt voor deze groep mee dat Nederland dichtbij Duitsland ligt (velen hebben asiel in Duitsland aangevraagd). De meerderheid wist voor aankomst in Nederland niet dat hun herkomstland als veilig wordt beschouwd.	
Toekomstperspectief	De meerderheid van de respondenten zegt niet te weten wat de vervolgstappen zijn als de asielaanvraag, of het beroep tegen de initiële negatieve beslissing, wordt afgewezen.	De meerderheid heeft nog geen beslissing op de asielaanvraag ontvangen. Een deel is hoopvol over de uitslag, en een deel verwacht dat de aanvraag wordt afgewezen. Geen van de respondenten is van plan na een afwijzing terug naar Marokko te gaan. Liever vragen ze nogmaals in een ander land asiel aan. Zij hebben naar eigen zeggen niets te verliezen.	Voor zowel Georgiërs als Albanezen: de meerderheid heeft een negatieve beslissing ontvangen op de asielaanvraag, terwijl zij toekenning hadden verwacht. De respondenten reageren met onbegrip en frustratie op de afwijzing. Ze hebben het idee dat hun aanvraag niet zorgvuldig is behandeld. Velen van hen benadrukken dat zij niet veilig zijn in hun land van herkomst en zijn tegen de afwijzing in beroep gegaan. Uitgeprocedeerde respondenten zeggen terug te gaan naar het land van herkomst. Een andere optie zien ze niet.	



RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

BIJLAGE 4

Casestudie Albanië

1 Inleiding

Albanië is bij regeling van 10 november 2015 door de staatssecretaris aangemerkt als veilig land van herkomst. Dit beleid is in werking getreden met ingang van 14 november 2015. De Afdeling concludeert dat de aanwijzing als veilig land voldoet aan de wettelijke vereisten.¹⁵⁵ Albanië is door de meeste andere EU+ landen (België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Zwitserland, Luxemburg, Denemarken, Noorwegen, Bulgarije, Hongarije) en de Europese Commissie aangemerkt als veilig land van herkomst.

Box 1. Kerngegevens Albanië

Met een geschatte officiële BNP van \$ 12 miljard, is Albanië een van de zwakste economieën van Europa. Het BNP ligt gemiddeld op \$ 11.900 per persoon (plaats 128 in de wereld).

De bevolking, met een totaal aantal inwoners van ongeveer 3 miljoen, bestaat voor 18% uit jong volwassenen (15 - 24 jaar). Het algemene werkloosheidspercentage is 17,3% in 2016. De jongeren werkloosheid (15-24 jaar) is met 32,7% zeer hoog.

Albanië ontving in 2016 in totaal ongeveer \$ 1 miljard aan remittances (9,1% van BNP), waarvan ongeveer \$ 1 miljoen afkomstig is uit Nederland.

Albanië staat op de 124e plaats op de Fragile State Index 2016 (ter vergelijking: Finland staat op de 178e en Somalië op de 1e plaats). De politieke en economische situatie in Albanië is stabiel. De Universal Periodic Review van de VN (2014) noemt verbeteringen die zijn doorgevoerd op diverse mensenrechtengebieden, waaronder gendergelijkheid, de rechten van vrouwen en kinderen, bestrijding van huiselijk geweld en mensenhandel, onderwijs, gezondheidszorg, het justitie systeem en bestrijding van corruptie. Er is een speciaal kantoor opgericht ter voorkoming en bestrijding van bloedwraak (geschillen worden opgelost door verzoening).

Bronnen: CIA, Human Development report, Worldbank, Fragil State index en UPR.¹⁵⁶

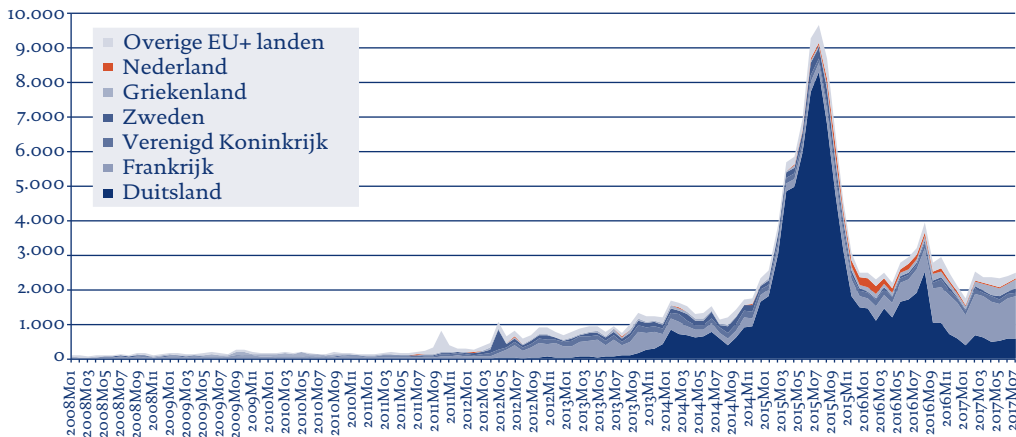
¹⁵⁵ Zie ABRvS 14 september 2016, nr. 201603036/1, JV 2016/271, m.nt. P. Boeles.

¹⁵⁶ Zie: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/al.html>, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/ALB>, <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>, <http://fundforpeace.org/fsi/country-data/>, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/ALIndex.aspx>, geraadpleegd op 18 augustus 2017.

2 Cijfermatige ontwikkelingen in asielaanvragen

De onderstaande figuur 1 laat de lange termijn trends zien in het maandelijks aantal ingediende asielaanvragen door Albanezen in de EU+ van 2008 tot 2017. De top 5 van bestemmingslanden in 2008-2017, Nederland (nummer 7), overige landen en totaal aantal asielaanvragen zijn te zien.

Figuur 1: Maandelijks aantal asielaanvragen door Albanezen in EU+ 2008-2017



Bron: Eurostat, geraadpleegd op 20 november 2017.¹⁵⁷

Figuur 1 toont dat het aantal Albanese asielaanvragen in de EU+ als geheel lange tijd beperkt was: circa 200 per maand in de periode 2008-2011. Albanezen kunnen sinds 15 december 2010 visumvrij reizen naar de Schengenlanden (dus niet het Verenigd Koninkrijk). Mogelijk mede als gevolg daarvan is sinds eind 2011 een stijgende trend zichtbaar in Albanese asielaanvragen in de EU+ met af en toe kortstondige pieken. De meeste aanvragen werden destijds geregistreerd door Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en kortstondig België. Vanaf 2013 dienden Albanezen met name asielaanvragen in Duitsland in en daalden de aanvragen in Frankrijk. Na een geleidelijke stijging tot circa 2.000 aanvragen per maand eind 2014 volgde een piek tot bijna 10.000 aanvragen per maand in de zomer van 2015. Nadat de aanvragen weer enigszins waren gedaald volgde een tweede piek tot circa 4.000 aanvragen per maand in de zomer van 2016. De sterk verhoogde instroom werd voor het overgrote deel door Duitsland geregistreerd. Daarna begon de instroom geleidelijk te dalen, met name als gevolg van een sterke daling in Duitsland. Daarentegen steeg de instroom in Frankrijk naar recordhoogte in 2017 en is Frankrijk sinds begin dit jaar verreweg het belangrijkste bestemmingsland geworden. De totale instroom is sinds voorjaar 2017 redelijk stabiel in de EU+ met bijna 2.500 aanvragen per maand.

Opvallend is dat de twee landen met verreweg de grootste Albanese gemeenschap in Europa – Griekenland en Italië – niet eveneens de meeste Albanese asielaanvragen registreerden in de periode 2008-2017. Hoewel aanzienlijk kleiner, kennen ook Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een substantiële Albanese gemeenschap.

¹⁵⁷ Het betreft totaal aantal aanvragen (eerste + herhaalde); dit omdat deze cijfers completer zijn voor deze referentieperiode dan alleen eerste aanvragen.

Albanië is een traditioneel migratieland. Albanen migreerden vóór de economische crisis in 2008 met name naar Griekenland en Italië om werk te vinden en pendelden op en neer tussen de landen. Sommigen vestigden zich er. Toen de economische crisis uitbrak kwam er een tweede migratiestroom op gang en zochten Albanen hun heil noordelijker – met in name Duitsland, Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk – en dienden aldaar een asielaanvraag in. De piek in 2015 en 2016 in het noorden komt volgens één van de respondenten met name door de hardnekkige economische problemen in Italië en Griekenland in combinatie met de nieuwe mogelijkheden om naar West-Europa te reizen tijdens de migratiecrisis.¹⁵⁸

Figuur 1 geeft de eerste en herhaalde asielaanvragen van Albanen in de bestemmingslanden weer. Het betreft voor het overgrote deel eerste aanvragen. Ook als uitsluitend naar de eerste asielaanvragen wordt gekeken, geven de cijfers een overschatting van het aantal personen dat asiel heeft aangevraagd in de EU+. Een persoon kan namelijk in meerdere landen een eerste asielaanvraag hebben ingediend, die dubbeltellingen zijn niet uit de cijfers te halen.

Het Nederlandse aandeel in Albanese asielaanvragen in de EU+ was lange tijd zeer klein met over het algemeen minder dan 10 aanvragen per maand. Nederland kende enige tijd een sterk verhoogde instroom van Albanese asielzoekers: in de periode september 2015 – september 2016 (tussen de 100 en 300 aanvragen per maand met een piek van bijna 300). Het Nederlandse aandeel in Albanese asielaanvragen in de EU+ is maximaal 10% geweest tijdens die verhoogde instroom. In 2017 is het aantal gedaald naar onder de 40 per maand, nog wel ruim boven het oude niveau. Aan de stijging in Nederland ging een sterke stijging in Duitsland vooraf. Het betreft hoogstwaarschijnlijk deels dezelfde personen die na een afwijzing in Duitsland vervolgens een aanvraag in Nederland hebben ingediend.

158 Informatie uit een interview.

Tabel 1: Eerste aanleg beslissingen in de EU+, 2015-2016

Nationaliteit	2015			2016		
	Beslissingen	Internationale bescherming		Beslissingen	Internationale bescherming	
	Aantal	Aantal	%	Aantal	Aantal	%
Duitsland	31.590	40	0%	32.100	95	0%
Frankrijk	3.435	420	12%	5.300	710	13%
VK	1.975	10	1%	1.090	15	1%
Zweden	1.745	15	1%	1.015	25	2%
Griekenland	690	0	0%	975	5	1%
Nederland	315	0	0%	800	0	0%
België	620	55	9%	765	65	8%
Italië	235	45	19%	225	40	18%
IJsland	65	0	0%	180	0	0%
Ierland	80	0	0%	170	5	3%
Oostenrijk	130	5	4%	140	0	0%
Luxemburg	80	5	6%	115	0	0%
Noorwegen	305	0	0%	110	0	0%
Zwitserland	250	5	2%	100	0	0%
Overig	520	0	0%	150	10	7%
Totaal EU+	42.035	600	1%	43.235	970	2%

Bron: Eurostat, geraadpleegd op 15 augustus 2017¹⁵⁹

Tabel 1 toont de inwilligingspercentages van Albanese asielaanvragen in de EU+ in 2015 en 2016.¹⁶⁰ Het aantal beslissingen in de EU+ is vrijwel gelijk gebleven, maar het aantal inwilligingen is gestegen van 600 naar 970 en daarmee het inwilligingspercentage ook. Met een percentage van 2% is de kans op honorering van een asielverzoek nog steeds zeer klein. In Nederland is het aantal beslissingen meer dan verdubbeld als gevolg van de verhoogde instroom maar er is in Nederland geen enkele aanvraag ingewilligd.¹⁶¹ Er zijn enkele landen die een hoger aantal Albanese internationale bescherming verlenen: met name Frankrijk (710 personen oftewel een inwilligingspercentage van 13%) op enige afstand gevolgd door Duitsland met 95 personen. Ook de relatief hoge inwilligingspercentages in Italië (18%) en België (8%) vallen op. Conclusie is dat de Albanese niet volledig kansloos zijn om internationale bescherming te ontvangen.

Het is niet bekend wat de oorzaak is van de verschillen in de inwilligingspercentages tussen de EU+ landen. Het kan deels te maken hebben met een verschil in de kenmerken van de asielaanvragen in verschillende lidstaten en/of verschillende wijze van beoordeling van vergelijkbare vluchtrelazen.

159 Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' waardoor een aantal '0' in werkelijkheid behalve '0' ook '1' of '2' kan zijn. Asielverzoeken die eindigen in afwijzing op grond van het feit dat een andere staat verantwoordelijkheid accepteerde op basis van de Dublin verordening of buiten behandeling stelling na intrekking door vreemdeling (expliciet of impliciet (vertrokken met onbekende bestemming)) worden niet meegeteld in de beslis cijfers.

160 Alleen de landen die meer dan 100 eerste aanleg beslissingen hebben genomen in 2016 zijn weergegeven. Inwilligingspercentage is gedefinieerd als het aandeel vluchtelingen status + subsidiaire bescherming status in het totaal aantal beslissingen. Ingetrokken aanvragen en afwijzingen op grond van het feit dat een ander land verantwoordelijk is op basis van de Dublin verordening zijn buiten beschouwing gelaten.

161 Door afronding kunnen er wel 1 of 2 inwilligingen in werkelijkheid hebben plaatsgevonden maar dan nog is het percentage 0%.

3 Profiel asielzoekers en reisroutes

Uit informatie van de IND over asielaanvragen uit de Balkanlanden in de periode 1 maart tot 30 april 2016 blijkt dat dat zowel in spoor 1 als 2 de Albanezen de belangrijkste nationaliteit zijn, gevolgd door Macedoniërs.¹⁶² De Albanezen en de Roma zijn de belangrijkste twee etniciteiten. Het valt op dat 80,5% van de aanvragen is gedaan in de leeftijdscategorie 0 tot en met 34 en dat het meer mannen dan vrouwen betreft. Het grootste deel van de personen reist met familie (extended family).

Albanezen reizen grotendeels over land, waarbij ongeveer een derde van de personen via Italië heeft gereisd. Verder blijkt dat het merendeel van de vreemdelingen, op een uitzondering na, legaal heeft gereisd.

Albanezen kunnen sinds 15 december 2010 visumvrij reizen naar de Schengenlanden (dus niet het Verenigd Koninkrijk). Ze maken vaak gebruik van de directe Transavia-vlucht tussen Amsterdam en Tirana. Sommige Albanezen blijven langer dan de toegestane drie maanden visumvrijverblijf in Nederland.¹⁶³

Uit informatie van de IND en de KMar blijkt dat veel Albanezen proberen via Nederland op illegale wijze het Verenigd Koninkrijk te bereiken. De KMar treft Albanezen de afgelopen jaren vooral aan op uitreis naar het Verenigd Koninkrijk. Bijvoorbeeld zogenoemde ‘inklimmers’ op trailers en vrachtwagens bij de ferry van Hoek van Holland naar het Verenigd Koninkrijk.¹⁶⁴ Het aandeel Albanezen bij documentfraude is relatief groot.¹⁶⁵

Uit informatie van de Nationale Politie blijkt dat door de politie of KMar aangetroffen Albanese vreemdelingen in vergelijking met andere nationaliteiten relatief vaak crimineel gedrag vertonen (top 1 in de periode januari-november 2016).¹⁶⁶ In maart 2016 was er een piek in het aantal Albanese verdachten. In de loop van 2016 nam dit weer af.

Terugkeer vormt voor het overgrote deel geen probleem omdat wordt beschikt over reisdocumenten en/of op korte termijn vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen. Met de Albanese autoriteiten is een Terug- en Overnameovereenkomst gesloten. Er is wat betreft vertrekcijfers sprake van 90% ‘gecontroleerde uitstroom’.¹⁶⁷

Profiel respondenten onderzoek Regioplan

De asielzoekers die hebben meegewerkt aan het onderzoek van Regioplan zijn bijna allemaal man (12 mannen en 3 vrouwen).¹⁶⁸ Wat betreft de burgerlijke staat is er veel diversiteit. Vijf respondenten zijn getrouwd, waarvan er twee ook kinderen hebben. Twee respondenten zijn alleenstaand en één respondent is gescheiden en heeft kinderen. Daarnaast is één respondent weduwnaar met kinderen.

De meeste respondenten zijn tussen de 20 en 30 jaar oud, waarbij de jongste 18 is. Eén respondent is rond de 65 jaar oud. Er zijn evenveel respondenten middelbaar opgeleid, als laagopgeleid. Eén respondent is hoogopgeleid.

162 De IND afdeling Onderzoek & Analyse heeft dossieronderzoek gedaan in de periode van 1 maart 2016 tot en met 30 april 2016. Met behulp van een gerandomiseerde steekproef zijn er 66 casussen van Dublin zaken en 67 casussen van spoor 2 zaken van asielzoekers uit de Westelijke Balkan geselecteerd. Hieruit zijn 31 Albanezen naar voren gekomen.

163 Informatie uit een interview.

164 Het ging in 2016 om 720 personen. Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

165 Albanezen staan volgens de KMar in de top 3 van nationaliteiten die gebruik maken van valse documenten.

166 Zie <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2017-rapportages-over-criminaliteit-en-vreemdelingen.html>. De nationaliteit die in de periode januari tot november 2016 het meeste voorkomt is de Albanese, gevolgd door de Georgische, Marokkaanse en Algerijnse.

167 Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

168 Zie rapport Regioplan bijlage 3, paragraaf 4.1.

De meerderheid van de respondenten is ongeveer een maand voor het interview met Regioplan in Nederland aangekomen. Enkele respondenten verbleven op dat moment enkele weken tot een jaar in Nederland, twee respondenten 3 tot 4 jaar en een enkele respondent 12 jaar. Alle 15 respondenten woonden in Albanië in een stad, waarvan twee in de hoofdstad Tirana.

Een meerderheid van de respondenten had werk in diverse beroepen in Albanië voordat zij vertrokken. Vier van de zes respondenten die werkten in Albanië, beschikten over een vast inkomen. Drie daarvan konden ook rondkomen van dit inkomen.

De meeste respondenten zijn via een legale route naar de Europese Unie gekomen. Zij zijn via diverse routes in Nederland aangekomen, regelmatig zijn zij via Duitsland gereisd. Omdat de meeste respondenten op een legale manier zijn gereisd, heeft de meerderheid van de respondenten gebruik gemaakt van hun eigen paspoort. Eén respondent is op een illegale manier vertrokken, hij is de enige die gebruik heeft gemaakt van mensensmokkelaars.

4 Pushfactoren

EASO onderzoek naar push- en pullfactoren in de Westelijke Balkanlanden

EASO heeft in 2013 en 2015 onderzoek gedaan naar de push- en pullfactoren voor asielzoekers uit de Westelijke Balkan om asiel aan te vragen in de EU-lidstaten.¹⁶⁹ Beperkte toegang tot de arbeidsmarkt en werkeloosheid, in combinatie met de sociale problemen van bepaalde groepen, wordt in dit onderzoek als grootste pushfactor beschouwd. Albanië kent een hoog niveau van jeugdwerkeloosheid en werkeloosheid in de dorpen en in de landbouw. Veel van deze werkeloosheid is langdurig van aard. De arbeidsmarkt in Albanië is gefragmenteerd en biedt voor opgeleide jongeren nauwelijks kansen, hoewel het aantal afgestudeerden in 2014 bijna verdubbeld is ten opzichte van 2009.¹⁷⁰ Het minimum inkomen in Albanië van € 157 per maand is het laagste in Europa.¹⁷¹ Ook heeft Albanië het laagste BNP in de regio.¹⁷² Daarnaast zijn er volgens de EASO rapporten uit 2013 en 2015 nog een aantal andere pushfactoren:

- *Onderwijs*. Mensen zijn niet tevreden over de kwaliteit van het onderwijs in het land van herkomst.
- *Gezondheidszorg*. Er is onvoldoende en slecht toegankelijke gezondheidszorg. Hiernaast zijn er gezondheidsproblemen bij specifieke subgroepen.
- *Sociale infrastructuur*. De hoge werkloosheid legt veel druk op de sociale stelsels die onvoldoende ondersteunend blijken.
- *Bloedwraak en vendetta*. Door voornamelijk Albanezen wordt bloedwraak genoemd als reden om het land te verlaten.
- *Discriminatie*. Minderheden zoals Roma en etnische Albanezen ondervinden financiële, sociale en gezondheidsgerelateerde klachten en discriminatie.
- *Corruptie*. Na werkloosheid wordt corruptie door Albanezen beschouwd als de grootste belemmering voor hoop op een betere toekomst. Ongeveer 70% van de Albanese bevolking kwam in de jaren 2005 – 2009 in aanraking met corruptie.¹⁷³ Omkopen gebeurt in de gezondheidssector, het onderwijs, en vele andere sectoren van de samenleving.

169 Zie EASO (2013), *Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, en EASO (2015), *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, update mei 2015, EASO.

170 Extended Migration Profile 2012 – 2014 IOM in Albania: p. 15 – 18.

171 Open Data Albania: <http://www.open.data.al/sq/lajme/lajm/id/1029/Pagat-Minimale-ne-Shqiperi--Rajon-dhe-Europe->, 20 april 2016.

172 Zie Worldbank: <http://data.worldbank.org/country/albania>, 21-04-16.

173 United Nations Office on Drugs and Crime (2011): http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Albania_corruption_report_2011_web_small.pdf, 28-04-16.

Uit IND informatie over asielaanvragen uit de Westelijke Balkan in de periode maart en april 2016 blijkt dat de meerderheid (80%) niet is gevraagd naar de reden voor vertrek uit het land van herkomst (dit wordt bij Dublinclaimanten in principe niet gedaan). In een aantal Albanese zaken zijn wel motieven van vertrek genoemd, zoals economische redenen, individuele problemen in het land van herkomst, discriminatie en medische redenen.¹⁷⁴ Economische redenen, al dan niet in combinatie met andere redenen, zijn de belangrijkste beweegredenen om het land van herkomst te verlaten.

Regioplan signaleert op basis van 15 interviews vergelijkbare pullfactoren:¹⁷⁵

- *Persoonlijk conflict.* Bijna de helft van de respondenten heeft Albanië verlaten in verband met een persoonlijk conflict. Hieronder vallen de subcategorieën bloedwraak, en overig persoonlijk conflict. De respondenten hebben hierbij elk hun eigen verhaal. De meerderheid ontving, naar eigen zeggen, onvoldoende bescherming van de politie in eigen land.
- *Interne politieke en sociale spanningen.* Er zijn twee respondenten die Albanië hebben verlaten in verband met politieke redenen. Eén respondent was voor vertrek werkzaam bij de politie. Een andere respondent is vertrokken omdat zijn vader in een politiek conflict verwickeld was.
- *Economisch perspectief.* Er zijn twee respondenten vertrokken omdat zij niet konden rondkomen in Albanië.
- *LHBTI.* Een respondent vertelt hoe de samenleving in Albanië tegen biseksuelen aankijkt (de respondent rekent zichzelf ook tot deze groep).
- *Medische situatie.* Er is één respondent die vanwege gezondheidsredenen heeft gekozen om uit Albanië te vertrekken.

5 Pullfactoren

Naast pushfactoren, identificeert EASO in de eerder genoemde rapporten ook een aantal pullfactoren. Deze zijn vooral economisch van aard. De voorzieningen die worden geboden tijdens de asielprocedure, gerelateerd aan de vaak lange duur van deze procedures, is een belangrijke pullfactor. Ook gunstige terugkeerprogramma's nadat de asielaanvraag is afgewezen worden genoemd als pullfactor in het EASO onderzoek. Overige genoemde pullfactoren:¹⁷⁶

- Toegang tot gezondheidszorg;
- De geografische nabijheid van landen waar asiel wordt aangevraagd ten opzichte van de landen van herkomst;
- De mogelijkheden om (illegaal) te werken.

Uit informatie van de IND blijkt dat de motieven om asiel in Nederland aan te vragen divers zijn, waarbij economische, medische en overige redenen (positief over Nederland, geografische nabijheid en studie/onderwijs) worden genoemd.¹⁷⁷

174 Zie noot 162.

175 Zie rapport Regioplan bijlage 3, paragraaf 4.3. Regioplan kan niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie. In samenhang bezien met de informatie van de IND geeft dit een goede indicatie van de beweegredenen en keuzes.

176 Zie noot 169.

177 Zie noot 162.

Regioplan signaleert de volgende pullfactoren:¹⁷⁸

- *Veiligheid.* Meer dan een derde van de respondenten heeft voor Europa gekozen in verband met hun veiligheid.
- *Mensenrechten.* Er zijn twee respondenten die voor de EU hebben gekozen omdat daar mensenrechten worden gerespecteerd. Een andere respondent voegt hieraan toe dat Nederland zich inzet voor de rechten van biseksuelen.
- *Geografische nabijheid.* Vier respondenten hebben voor de EU gekozen omdat het dichtbij Albanië is, en zij niet de middelen hadden om verder te reizen.
- *Werk.* Een respondent is naar de EU gegaan om werk te vinden.
- *Medische zorg.* Voor twee respondenten speelde bij de keuze voor Nederland de behoefte aan medische (en psychische) hulp mee.

Het valt op dat zeven respondenten vooraf geen keuze hebben gemaakt om in een bepaald land asiel te vragen. Een meerderheid geeft aan zich permanent te willen vestigen in de EU. Voor drie respondenten heeft de aanwezigheid van familie meegespeeld bij hun keuze voor het betreffende land (Italië, Nederland, Frankrijk). Vijf respondenten hadden bij aanvang van de reis wel gekozen voor Nederland. Eén respondent maakte de keuze voor Nederland omdat zijn geliefde hier woont, de ander dacht in Nederland werk te kunnen vinden. Een derde respondent heeft voor Nederland gekozen in verband met het politieke systeem (democratie). Voor twee respondenten speelde bij de keuze voor Nederland de behoefte aan medische (en psychische) hulp mee. De meerderheid van de respondenten heeft naast hun aanvraag in Nederland ook in een ander land asiel aangevraagd. Het betrof in bijna alle gevallen een asielaanvraag in Duitsland.

De meerderheid van de respondenten had voor aankomst in Nederland geen kennis over de kwaliteit van opvang. Evenmin hadden de respondenten kennis over terugkeerprogramma's en het schrappen van terugkeerondersteuning. Negen respondenten beschikten voor aankomst niet over de informatie dat Nederland Albanië als een veilig land beschouwt. Deze informatie hoorden zij pas toen zij in Nederland waren. Zes respondenten waren er voor aankomst wel van op de hoogte dat Nederland Albanië als een veilig land beschouwt.

6 **Beleid**

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de generieke maatregelen die de staatssecretaris heeft afgekondigd om de instroom van asielzoekers uit veilige landen van herkomst te adresseren. Deze maatregelen gelden ook voor Albanië.

Nederlandse maatregelen

De samenwerking tussen Nederland en Albanië voor het terugsturen van Albanese uitgeprocedeerde vreemdelingen verloopt goed. Een groot gedeelte van de Albanese uitgaande vreemdelingen heeft volgens DT&V een niet-asielachtergrond. Terugkeer vormt in het overgrote deel geen probleem omdat wordt beschikt over reisdocumenten en/of op korte termijn vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen. Met de Albanese autoriteiten is een terug- en overnameovereenkomst gesloten. Zowel in mei 2016 als in februari 2017 zijn er groepen Albanese migranten met een overheidsvlucht naar Albanië uitgezet.

De DT&V zet samen met de IOM en de Albanese overheid in op een informatiecampagne om illegale (arbeids)migratie of kansloze asielaanvragen te voorkomen. De campagne is in juli 2017 gestart en bestaat uit workshops, voorlichtingsbijeenkomsten op scholen, acties

178 Zie noot 175.

van lokale overheden en hulporganisaties en vooral berichten op sociale media.¹⁷⁹ België had in 2016 een vergelijkbare campagne. Hoewel het onduidelijk is wat het effect is van een informatiecampa­gne, kan het nuttig zijn om Albanese­ren een beter beeld te geven van de zeer geringe kansen op asiel of legaal werk in Nederland.

Een geïnterviewde persoon geeft echter aan dat een informatiecampa­gne over de situatie van Albanese asielzoekers in Nederland niet geloofwaardig wordt geacht en niet wordt vertrouwd door de doelgroep. Immers, dat het rijke Nederland een boodschap verspreidt dat men beter af is door niet naar Nederland te komen is niet geloofwaardig voor Albanese­ren gezien de hoge werkloosheid aldaar. De geïnterviewde persoon geeft aan dat het beter zou overkomen als er ook een mogelijkheid wordt geopend om legaal verblijf te verkrijgen.

Albanese vreemdelingen mogen sinds 2010 visumvrij reizen en ontvangen sinds 28 september 2016 geen enkele vorm van terugkeerondersteuning via de IOM meer. De DT&V heeft de rol van de IOM overgenomen bij zelfstandig vertrek van Albanese­ren naar Albanië. Er zijn opvangcapaciteiten gebouwd voor asielzoekers in Albanië. Nederland financiert een project voor humane opvang. Albanese­ren maakten veel gebruik van de financiële en in natura terugkeer- en herintegratieondersteuning. In 2016 keerden per maand circa 80 Albanese­ren, die asiel hadden aangevraagd in Nederland, terug met IOM-ondersteuning. Het vermoeden bestond dat de financiële ondersteuning een reden vormde voor het indienen van een asielaanvraag.¹⁸⁰ Na de afschaffing van deze ondersteuning is de instroom ook daadwerkelijk gedaald. De instroom was echter al eerder gedaald na de hoge pieken in oktober 2015 en februari 2016. De instroom leek zich in de zomer van 2016 te stabiliseren op een nog steeds veel hoger niveau dan voorheen. Daardoor lijkt er enigszins een effect te zijn van de beperking van de terugkeerondersteuning. Meerdere factoren kunnen echter een rol hebben gespeeld.

De Nederlandse ambassade in Tirana heeft een flexibele immigratie liaison in Den Haag. De marechaussee verzamelt niet alleen inlichtingen over illegale migratie van Albanese­ren, maar organiseert ook seminars voor Albanese grenswachten om valse documenten te herkennen.

Minister Koenders van Buitenlandse Zaken bracht in april 2017 een bezoek aan Tirana, om met zijn Albanese ambtgenoot te praten over migratie en terugkeer van Albanese­ren. Daarnaast organiseert Nederland met België chartervluchten naar Albanië om afgewezen Albanese asielzoekers terug te brengen naar hun land van herkomst.

Vanwege het hoge aantal Albanese inklimmers op vrachtwagens heeft burgemeester Aboutaleb van Rotterdam begin 2018 een bezoek gepland aan Albanië om de problemen te bespreken. Hij wil overleggen hoe de illegale oversteek naar Engeland via Hoek van Holland onaantrekkelijk gemaakt kan worden.

Versneld afdoen van zaken (sporenbeleid) en extra inzet IND-medewerkers op Dublinzaken
De gemiddelde behandelduur van asielaanvragen van Albanese­ren in eerste aanleg was 80 dagen in 2016 en 50 dagen in de eerste helft van 2017.¹⁸¹ Dit is aanmerkelijk hoger dan de maximaal tien dagen die staan voor de afhandeling van een verzoek in het veiligelandenspoor. De behandelduur is wel aanmerkelijk gedaald sinds begin 2016 en lager dan voor bijvoorbeeld Marokko doordat sinds het najaar van 2016 zaken met een Dublin indicatie van Albanese­ren over het algemeen niet via Dublinspoor worden afgehandeld maar

179 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/07/20/start-informatiecampa­gne-asielzoekers-albanie>.

180 Informatie van een geïnterviewde persoon.

181 Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

via het veiligelandenspoor. Het is daarom opmerkelijk dat de behandelduur nog ruim boven de tien dagen van het veiligelandenspoor uitkomt. Dit komt doordat toch nog een behoorlijk aantal afdoeningen via het normale spoor plaatsvinden.¹⁸² De maatregelen hebben wel enigszins effect gehad op het terugdringen van de doorlooptijden. Het is niet mogelijk om accurate cijfers voor de behandelduur per spoor te genereren aangezien personen kunnen wisselen tussen de sporen. De gemiddelde tijd dat Albanese asielzoekers in de opvang zitten is teruggebracht van meer dan vier maanden begin 2016 naar minder dan drie maanden in de eerste helft van 2017.¹⁸³ Ruim de helft vertrekt vanuit de opvang zonder toezicht naar een onbekende bestemming terwijl bijna de helft aantoonbaar vertrekt uit Nederland.¹⁸⁴

Het versneld afdoen van asielaanvragen kan een remmend effect hebben op de instroom, omdat asielzoekers kortere tijd in de opvang kunnen doorbrengen. Het is moeilijk vast te stellen of de daling van het aantal asielaanvragen uit Albanië sinds oktober 2016 komt door het terugbrengen van de gemiddelde behandelduur of mede komt door een samenstel van andere factoren.

Maatregelen omringende lidstaten

Europese lidstaten, zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben een immigratie liaison op hun ambassades in Tirana. Deze landen ontraden asiel en investeren in mogelijkheden voor legale migratie.

Duitsland

Duitsland heeft van de genoemde lidstaten sinds 2010 de meest intensieve samenwerking met Albanië om terugkerende Albaneseen duurzaam te herintegreren in de Albanese samenleving. De Albanese overheid en het Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) werken samen om Albaneseen beroepstraining te geven, zoals het Vocational Education and Training (VET) Programme.¹⁸⁵ Ook het ProSEED project 'Make it in Albania' heeft als doel om arbeidsmogelijkheden te creëren in Albanië, zodat vooral de jeugd meer perspectief op werk krijgt.¹⁸⁶ Dit project loopt van 2017 tot 2020 en is gefinancierd door het Federale Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Deze programma's zijn volgens GIZ succesvol omdat inmiddels ongeveer 7000, vooral jonge Albaneseen tussen 19 en 34 jaar oud, hebben deelgenomen aan een korte of langlopende beroepstraining.

Het Deutsches Informationszentrum für Migration, Ausbildung und Karriere (DIMAK) is in Tirana om zowel terugkerende Albaneseen als de lokale bevolking te helpen bij herintegratie en het zoeken naar werk.¹⁸⁷ Het doel is om informatie te geven over werkgelegenheid in Albanië en over de mogelijkheden om op legale wijze werk te verkrijgen in Duitsland. De Duitse ambassade in Tirana ontvangt ongeveer 300 tot 400 aanvragen voor een werkvisum per maand, waarvan ongeveer twee derde wordt toegekend. Het aantal aanvragen is gestegen sinds de voorwaarde om Duits te spreken is komen te vervallen. De verruimde arbeidsregeling voor de Westelijke Balkanlanden loopt van 2016 tot 2020.¹⁸⁸ Een voorwaarde is dat de aanvrager van een werkvisum in de voorgaande

182 Idem.

183 Idem.

184 Idem.

185 Zie: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-en-vocational-training-albania.pdf>.

186 Zie: <https://www.giz.de/en/worldwide/43738.html>.

187 Zie: <https://www.returningfromgermany.de/programmes/giz-deutsche-informationszentren-fuer-migration-ausbildung-und-karriere-dimak-in-albanien>.

188 Zie Bundesagentur für Arbeit, brochure 7 Arbeitsmarktzulassung: https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtaw/-edisp/16019022dstbai651347.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI651353.

24 maanden geen asielvoorzieningen in Duitsland heeft ontvangen, met uitzondering van asielaanvragers uit de Westelijke Balkan tussen 1 januari 2015 en 24 oktober 2015 die zonder vertraging hebben meegewerkt aan terugkeer.

Frankrijk

Frankrijk is geïnteresseerd in de Duitse aanpak en is momenteel de mogelijkheden aan het verkennen om een vergelijkbare organisatie als DIMAK op te richten. In 2016 vroegen meer dan 5.700 Albaniërs asiel aan in Frankrijk. Dat maakte Albanezen de grootste groep asielzoekers, nog voor Syriërs en Afghanen. Het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken stelde voor om tijdelijk het Schengenvisum vrij reizen voor Albanezen op te schorten, maar zag daar op advies van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken en de Franse ambassadeur in Tirana vanaf.

Zweden

Het Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) heeft in het kader van een in 2016 gesloten overeenkomst met Albanië 40 vacatures opengesteld voor verplegers, waar in Zweden een tekort aan is.¹⁸⁹

Gelet op de voorbeelden in Duitsland en Zweden is het mogelijk in kleinschalige projecten de arbeidsmarkt open te stellen voor beroepen waarin in Nederland tekorten zijn. Het kan volgens een geïnterviewde persoon voor een andere dynamiek zorgen als Albanezen weten dat er een mogelijkheid is op legale migratie en zij een beroepsopleiding kunnen volgen om zich hiervoor te kwalificeren. Er kan geen uitspraak worden gedaan of deze projecten op andere Albanezen die zich niet kwalificeren voor legale migratie een remmende werking heeft, omdat de geregistreerde daling in de statistieken van Duitsland en Zweden gerelateerd kan zijn aan een veelheid aan andere factoren. Op de korte termijn zal het niet de meest urgente pushfactoren om te emigreren, zoals gebrek aan werkgelegenheid of gebrekkige gezondheidszorg, bij delen van de Albanese bevolking wegnemen. Op de langere termijn kan gereguleerd migratiebeleid effectief zijn, mits de welvaarts-kloof tussen het relatief arme Albanië en de EU ook afneemt.

Albanië is formeel kandidaat-lidstaat voor de EU. De Commissie beoordeelt jaarlijks de voortgang die Albanië maakt, onder andere ten aanzien van de mensenrechtensituatie en de bescherming van minderheden. Er bestaat een mogelijkheid de visumvrijheid tijdelijk op te schorten als geconstateerd wordt dat misbruik wordt gemaakt van het visumvrij reizen in de Schengenlanden. Het zou volgens een geïnterviewde persoon echter een fout signaal zijn om de visumvrijheid voor Albanezen op te schorten, omdat de Albanese autoriteiten uitermate goed meewerken aan terugkeer van eigen onderdanen. De Albanese goodwill in de samenwerking met de terugkeerdiensten in de lidstaten zou anders op de helling komen te staan en uitzettingen worden dan misschien heel moeilijk.

189 Zie <http://www.swedenabroad.com/Pages/StandardPage.aspx?id=102004&epslanguage=en-GB>.

BIJLAGE 5

Casestudie Georgië

1 Inleiding

De staatssecretaris heeft bij regeling van 11 oktober 2016 Georgië aangemerkt als veilig land van herkomst. Hij heeft daarbij een uitzondering gemaakt voor de Georgische regio's Abchazië en Zuid-Ossetië, omdat deze gebieden niet onder de effectieve controle van de centrale autoriteiten staan. De Afdeling volgt in zijn uitspraak van 7 juli 2017 de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal dat het mogelijk is om een land als veilig land van herkomst aan te wijzen met een uitzondering voor een deel van het grondgebied, indien een duidelijke scheidslijn kan worden aangebracht tussen het veilige en het niet veilige deel. De aanwijzing van Georgië voldoet aan de wettelijk voorgeschreven vereisten.¹⁹⁰ Georgië is door de lidstaten België, Frankrijk, Oostenrijk en Bulgarije tevens aangemerkt als veilig land van herkomst.

Box 2. Kerngegevens Georgië

Met een geschatte officiële BNP van \$ 15,9 miljard, is Georgië een van de kleinste economieën in Europa. Het BNP ligt gemiddeld op \$10.100 per persoon (plaats 138 in de wereld).

De bevolking, met een totaal aantal inwoners van ongeveer 4,9 miljoen, bestaat bijna voor 12% uit jong volwassenen (15 - 24 jaar). Het algemene werkloosheidspercentage is 12,3% in 2016. De jongeren werkloosheid (15-24 jaar) is met 29,8% zeer hoog.

Georgië ontving in 2016 in totaal ongeveer \$ 1,4 miljard aan remittances (10,4 % van BNP), waarvan ongeveer \$ 1 miljoen is afkomstig uit Nederland.

Georgië staat op de 79e plaats op de Fragile State Index 2016 (ter vergelijking: Finland staat op de 178e en Somalië op de 1e plaats). De politieke en economische situatie in Georgië is stabiel, met uitzondering van de regio's Abchazië en Zuid-Ossetië. De Universal Periodic Review van de VN (2016) noemt hervormingen die zijn doorgevoerd op diverse mensenrechtengebieden, waaronder gendergelijkheid, de rechten van vrouwen en kinderen, pers en media, het justitie systeem en het gevangenisstelsel. Er is sprake van grote groepen ontheemden en ernstige mensenrechtenschendingen in de regio's Abchazië en Zuid-Ossetië (kidnapping, overvallen, systematisch geweld, arbitraire detentie van etnische Georgiërs, schending eigendomsrechten en recht op onderwijs).

Bronnen: CIA, Human Development report, Worldbank, IFAD, Fragil State index en UPR.¹⁹¹

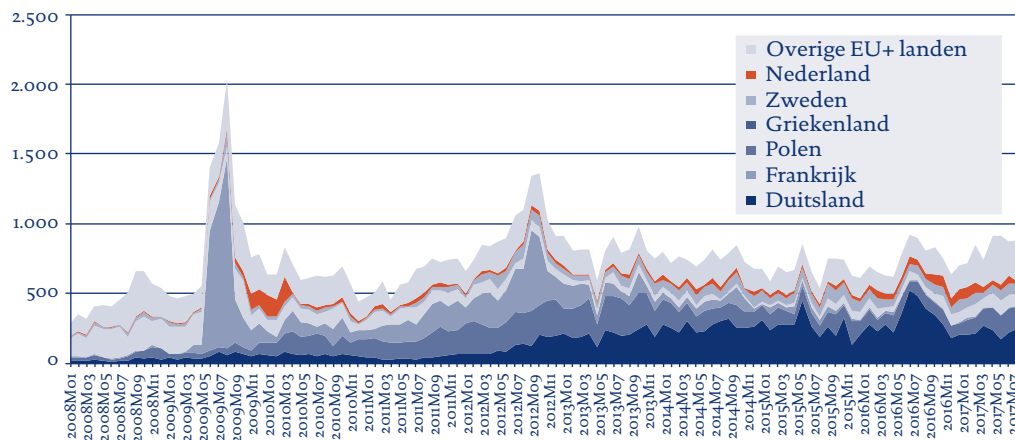
¹⁹⁰ Zie ABRvS 7 juli 2017 nr. 201701055/1/V2, ECLI:NL:RVS:2017:1838, JV 2017/184.

¹⁹¹ Zie: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/gg.html>, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/GEO>, <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>, <http://fundforpeace.org/fsi/country-data/>, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/GELIndex.aspx>, geraadpleegd op 17 augustus 2017.

2 Cijfermatige ontwikkelingen in asielaanvragen

De onderstaande figuur 2 laat de langetermijntrends zien in het maandelijks aantal ingediende asielaanvragen door Georgiërs in EU+ van 2008 tot 2017. De top 5 bestemmingslanden in 2008-2017, Nederland (nummer 9), overige landen en totalen zijn te zien.

Figuur 2: Maandelijks aantal asielaanvragen door Georgiërs in EU+ 2008-2017



Bron: Eurostat, geraadpleegd op 20 november.¹⁹²

Uit figuur 2 blijkt dat het aantal Georgische aanvragen in de EU+ als geheel over het algemeen schommelde rond de 500 aanvragen per maand in de periode 2008-2011 en rond de 700 in de periode 2012-2017. Opvallend is dat er tegelijkertijd een verschuiving heeft plaatsgevonden van Polen en Griekenland naar met name Duitsland en in mindere mate Frankrijk en Zweden als belangrijkste bestemmingslanden. Griekenland is in 2017 opnieuw een belangrijk bestemmingsland geworden. Van oudsher kozen Georgiërs vooral voor nabijgelegen landen (Polen ligt weliswaar niet dichtbij Georgië maar wel dichtbij Rusland, waar een grote Georgische gemeenschap leeft) om naar toe te gaan. Door de verslechterde economische situatie in Griekenland en Italië verschoof de voorkeur naar Noordwest-Europa. Griekenland, Italië en Duitsland – op enige afstand gevolgd door Spanje en Frankrijk – kennen de grootste Georgische gemeenschappen in de EU+.¹⁹³ Veel Georgiërs vroegen overigens geen asiel aan in Griekenland en Italië, omdat het daar relatief makkelijk is om onder de radar te blijven en via informele netwerken een bestaan op te bouwen. De grotere aantallen in de EU+ vanaf 2012 zijn onder meer het gevolg van de noodzaak voor Georgiërs om het asieltkanaal te gebruiken in verband met de verandering van de bestemmingslanden waar het lastiger is irregulier te verblijven.¹⁹⁴

Er zijn twee duidelijke pieken te zien: juni 2009 – oktober 2009 (maximaal ruim 2.000 aanvragen) en juli – november 2012 (maximaal ruim 1.300 aanvragen). De piek in 2009 is mogelijk gerelateerd aan de verslechterde economische situatie in Georgië na de verloren oorlog met Rusland in 2008 om Zuid-Ossetië. De piek in 2012 vond plaats rondom de door de oppositie gewonnen parlementsverkiezingen in oktober 2012. Er was onzekerheid

192 Het betreft totaal aantal aanvragen (eerste + herhaalde); dit in verband met dat deze cijfers completer zijn voor deze referentieperiode dan alleen eerste aanvragen.

193 Eurostat. Er zijn verschillende datasets beschikbaar om een beeld te geven van de omvang van de lokale gemeenschap: valid residence permits, population by country of citizenship and population by country of birth.

194 Bron: geïnterviewde persoon.

over de mogelijke negatieve politieke en economische gevolgen van een overwinning door de oppositie waardoor meer Georgiërs gingen migreren.¹⁹⁵

Figuur 2 geeft de eerste en herhaalde asielaanvragen in de bestemmingslanden weer. Ook als enkel naar eerste asielaanvragen wordt gekeken, geven de cijfers een overschatting van het aantal personen dat asiel heeft aangevraagd in EU+. Een persoon kan namelijk in meerdere landen een eerste asielaanvraag hebben ingediend, die dubbelstellingen zijn niet uit de cijfers te halen.

Het Nederlandse aandeel van Georgische asielaanvragen in de EU+ was beperkt: gemiddeld werden circa 30 aanvragen (oftewel 4% van het EU+ totaal) per maand in de periode 2008-2017 ingediend (nummer 9 in de EU+). Er zijn wel twee periodes met sterk verhoogde maandelijkse instroom in Nederland zichtbaar: september 2009 – maart 2010 (piek van 180 aanvragen) en oktober 2016 – maart 2017 (piek van 85 aanvragen). Sinds die laatste piek zijn de maandelijkse aantallen sterk teruggelopen tot 20 aanvragen in augustus 2017. Het einde van de eerste piek volgde op de beperking van de terugkeerondersteuning (afschaffing herintegratie ondersteuning in cash en in natura) in maart 2010. Die beperking werd doorgevoerd omdat er een sterke toename van het beroep op deze ondersteuning zichtbaar was onder Georgiërs en het vermoeden bestond dat men om deze reden asiel aanvraag in Nederland. De kleinere piek eind 2016 volgde op een piek in Duitsland direct daarvoor. Een mogelijke verklaring voor deze verschuiving vormt de toename in afwijzingen van asielaanvragen door Duitsland.

Georgiërs kunnen sinds 1 april 2017 visumvrij reizen naar de Schengenlanden. Er lijkt voorsnog geen impact te zijn op het aantal asielaanvragen in Nederland en de EU+. Aan de ene kant is het hierdoor makkelijker geworden om naar de Schengenlanden te reizen om asiel aan te vragen. Aan de andere kant is de noodzaak om asiel aan te vragen om daarmee even legaal te kunnen verblijven in de Schengenlanden verdwenen.

Tabel 2: Eerste aanleg beslissingen in de EU+, 2015-2016

Nationaliteit	2015			2016		
	Beslissingen	Internationale bescherming		Beslissingen	Internationale bescherming	
	Aantal	Aantal	%	Aantal	Aantal	%
Duitsland	1.620	0	0%	2.860	35	1%
Frankrijk	2.180	205	9%	1.500	200	13%
Zweden	255	5	2%	830	5	1%
Griekenland	330	0	0%	425	0	0%
Oostenrijk	155	35	23%	360	20	6%
Zwitserland	265	5	2%	295	0	0%
Nederland	70	0	0%	140	5	4%
Italië	115	10	9%	115	5	4%
België	215	5	2%	110	0	0%
Overig	400	20	5%	255	25	10%
Totaal EU+	5.605	285	5%	6.890	295	4%

Bron: Eurostat, geraadpleegd op 15 augustus 2017¹⁹⁶

195 De verklaring voor deze pieken zijn afkomstig van een geïnterviewde persoon.

196 Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' waardoor een aantal '0' in werkelijkheid behalve '0' ook '1' of '2' kan zijn. Asielverzoeken die eindigen in afwijzing op grond van dat een andere staat verantwoordelijkheid accepteerde op basis van de Dublin verordening of buiten behandeling stelling na intrekking door vreemdeling (expliciet of impliciet (vertrokken met onbekende bestemming)) worden niet meegeteld in de besliscijfers.

Tabel 2 toont de inwilligingspercentages van Georgische asielaanvragen in de EU+ in 2015 en 2016.¹⁹⁷ Het aantal beslissingen is enigszins gestegen in 2016, maar het inwilligingspercentage is licht gedaald: van 5 naar 4% voor de EU+ als geheel. In Nederland daarentegen, is het aantal beslissingen verdubbeld als gevolg van de verhoogde instroom. Het inwilligingspercentage is in Nederland gestegen van 0 naar 5%. Het gaat echter nog steeds om een zeer klein aantal personen uit Georgië waaraan Nederland internationale bescherming heeft verleend (afgerond 5). Ruim de helft (165) van de 295 personen die internationale bescherming ontvingen in de EU+ in 2016 verkregen de vluchtelingenstatus. Opvallend zijn de verschillen tussen de EU+ landen: de inwilligingspercentages variëren tussen de 0% (België, Griekenland en Zwitserland) en 13% (Frankrijk). De Georgiërs zijn zodoende niet volledig kansloos om internationale bescherming te ontvangen.

Het is niet bekend wat de oorzaak is van de verschillen in de inwilligingspercentages tussen de EU+ landen. Het kan deels te maken hebben met een verschil in de kenmerken van de asielaanvragen in verschillende lidstaten en/of verschillende wijze van beoordeling van vergelijkbare vluchtrelazen.

3 Profiel asielzoekers en reisroutes

Volgens informatie van de IND over de periode januari tot december 2016 zijn de asielaanvragers uit Georgië veelal mannen in de leeftijd van 24 t/m 35 jaar, waarvan ongeveer de helft gehuwd is.¹⁹⁸ Overigens reisden deze personen, ook de gehuwde personen, veelal alleen of in het gezelschap van een tweedegraads familielid. Slechts één op de vijf reisde met partner en/of kinderen samen.

Ongeveer de helft van de onderzochte groep van wie de laatste woonplaats bekend is, verklaart als laatste woonplaats de hoofdstad Tbilisi te hebben. Ongeveer de helft is afkomstig van het platteland of van kleinere steden in Georgië.

Van de onderzochte groep heeft een grote meerderheid (76,4%) geen identiteitsdocumenten overgelegd in de asielprocedure.

Uit informatie van de Nationale Politie blijkt dat door de politie of KMar aangetroffen Georgische vreemdelingen in Nederland in vergelijking met andere nationaliteiten relatief vaak crimineel gedrag vertonen (top 2 in de periode januari-november 2016).¹⁹⁹ In juni 2016 is er een piek in het aantal Georgische verdachten. Daarna neemt het weer af.

Verreweg het grootste gedeelte van de onderzochte groep is op legale wijze naar de EU gereisd: meer dan de helft deed dat met het vliegtuig. Het grootste gedeelte van de onderzochte groep Georgiërs beschikte over een visum voor de reis naar de EU (69,6%), waarvan een deel beschikte over een visum voor Nederland (34,3%).

Profiel respondenten onderzoek Regioplan

Het rapport van Regioplan bevestigt het beeld van de demografische opbouw van asielzoekers uit Georgië.²⁰⁰ De meerderheid is tussen midden twintig en eind twintig jaar oud,

197 Alleen de landen die meer dan 100 eerste aanleg beslissingen hebben genomen in 2016 zijn weergegeven.

Inwilligingspercentage is gedefinieerd als het aandeel vluchtelingen status + subsidiaire bescherming status in het totaal aantal beslissingen. Ingetrokken aanvragen en afwijzingen op grond dat een ander land verantwoordelijk is op basis van de Dublin verordening zijn buitenbeschouwing gelaten.

198 De afdeling Onderzoek & Analyse van de IND heeft in juni 2017 een interne analyse opgesteld op basis van een naar maand gestratificeerde steekproef van 191 dossiers uit een totaal van 580 dossiers van eerste aanvragen van Georgiërs in de periode januari tot en met december 2016.

199 Zie <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2017-rapportages-over-criminaliteit-en-vreemdelingen.html>.

200 Zie rapport Regioplan bijlage 3, paragraaf 3.1.

met enkele dertigers en twee uitschieters van 52 en 61 jaar oud. Het betreft 14 mannelijke asielzoekers en één vrouw waarvan een deel getrouwd is/gescheiden is en deels ook kinderen hebben. Daarnaast zijn vijf respondenten alleenstaand. Zeven van de respondenten zijn hoogopgeleid, zes respondenten hebben middelbaar onderwijs genoten en twee respondenten zijn laagopgeleid.

Hoewel vrijwel alle respondenten tot maximaal drie maanden voor het interview met Regioplan Nederland zijn binnengekomen verbleef een meerderheid op dat moment al één jaar tot tweeënhalf jaar in de EU. Eén respondent had zijn herkomstland al acht jaar geleden verlaten. Alle respondenten woonden voor vertrek in een stad in Georgië, daarvan woonden er zeven in de hoofdstad (Tbilisi) en twee in de hoofdstad van Zuid-Ossetië (Tsinvali).

Vijf respondenten hadden in Georgië werk voor hun vertrek. Zij waren onder andere werkzaam als auto-technisch ingenieur, in een maatschappelijk organisatie of als manager in de transportsector. Deze banen zijn te typeren als hoger opgeleid werk. Twee respondenten hadden laagopgeleid werk, zij waren werkzaam als vrachtwagenchauffeur en in de bouwsector. Van de zes respondenten die werk hadden, hadden vier respondenten de beschikking over een vast inkomen. Drie daarvan konden ook rondkomen van dit inkomen. Van de groep respondenten die geen werk had voor vertrek, zijn er drie respondenten die werk hadden voordat er voor hen politieke problemen begonnen. Door deze problemen zijn zij hun baan kwijt geraakt. Zij waren werkzaam bij de belastingdienst, de gemeente (beiden hoger opgeleid werk) en in een fabriek.

Voor de meerderheid van de respondenten was het aanvragen van asiel niet het doel bij vertrek. Zij waren van plan legaal in de EU te verblijven en te werken, of hun doel was voornamelijk het verlaten van Georgië.

De meeste respondenten uit Georgië zijn via een legale route naar de EU gekomen. Regelmatig zijn zij met het vliegtuig naar hun land van bestemming gevlogen, in de meeste gevallen betrof het Duitsland. Bijna alle respondenten hebben gebruik gemaakt van hun eigen identiteitsbewijs.

4 Pushfactoren

Georgië is van oudsher een transitland en een emigratieland. Van een bevolking van ongeveer 4,9 miljoen inwoners, leeft ongeveer eenderde onder de armoedegrens en is bijna 30% van de jongeren (15-24) werkeloos. Sinds de val van de Sovjet-Unie kent Georgië een gestage groei van de emigratie en leeft ongeveer 20% van de Georgiërs buiten de landsgrenzen. Eén op de vijf families in Georgië leeft van de remittances die Georgiërs in het buitenland sturen.²⁰¹ De grootste Georgische diaspora bevindt zich in Rusland. Dat was vroeger ook zo toen Georgië nog onderdeel uitmaakte van de Sovjet-Unie. De geografische nabijheid van Rusland, de familiebanden met Georgiërs in Rusland, de taal en religieuze verwantschap maken Rusland de eerste bestemming. Georgiërs migreren voornamelijk vanwege de armoede in Georgië, inkomensongelijkheid, het gebrek aan perspectief op werk, onderwijs en een beter leven elders en minder vanwege factoren zoals veiligheid en politieke stabiliteit.²⁰²

201 Zie: European Neighbourhood Policy and Georgia. Analysis of Independent Experts (2007), 'Efficient management of the borders', Olga Dorokhina.

202 Zie: http://migration.commission.ge/files/migration_profile_of_georgia_2015.pdf.

Uit informatie van de IND uit 2016 blijkt dat het grootste gedeelte van de onderzochte groep Georgiërs niet is gevraagd naar de reden voor vertrek uit land van herkomst (dit wordt bij Dublinclaimanten in principe niet gedaan) en daar zelf ook niet over hebben verklaard (54,4%).

In de gehoren waarin de reden voor vertrek uit het land van herkomst en de reden voor de asielaanvraag wel is gevraagd worden problemen in de persoonlijke sfeer (27,2%) en politieke redenen (7,3%) het meest genoemd. Deze redenen overlappen grotendeels: in meerdere gevallen wordt bedreiging door politieagenten in combinatie met het steunen van de oppositiepartij als reden voor vertrek genoemd. In totaal noemden 69 van de 104 personen die een reden gaven voor vertrek als reden politieke en/of persoonlijke problemen (66,3%). Ook medische redenen (HIV en/of Hepatitis C) worden een aantal keer genoemd als reden voor vertrek uit Georgië. Het gebrek aan zicht op behandeling, onder andere voor verslaving, wordt hier als reden aangedragen.

Economische redenen worden nauwelijks genoemd als reden voor vertrek uit Georgië: slechts vier van de 104 personen die een reden geeft noemt deze reden (3,8%). Regioplan signaleert op basis van 15 interviews de volgende pushfactoren:²⁰³

- *Interne politieke en sociale spanningen.* De meerderheid van de respondenten van Regioplan heeft Georgië verlaten in verband met een politiek conflict. Elke respondent heeft hierbij zijn eigen verhaal. Deze categorie is onder te verdelen in de subcategorieën: afkomstig uit de regio Zuid-Ossetië (uitgezonderd van het veiligelandenbeleid), drugsconflict, functie bij de vorige regering en overige politieke spanningen. De meerderheid ontving, naar eigen zeggen, onvoldoende bescherming van de politie in eigen land.
- *Meereizen met familie.* Twee respondenten hadden geen eigen asielverhaal en zijn vertrokken omdat hun familieleden in een politiek conflict gewikkeld waren.
- *Persoonlijk conflict (bloed- en eerwraak/LHBTI).* Twee respondenten hebben Georgië verlaten omdat hun eigen veiligheid en dat van hun gezin in gevaar was. Het gaat hierbij niet om een politiek conflict, maar een persoonlijk conflict.
- *Economisch perspectief.* Er is één respondent die benoemt dat hij in Georgië moeite had om een baan te vinden, en daarom besloten heeft te vertrekken.
- *Medische redenen.* Eén respondent heeft Georgië verlaten in verband met medische redenen.

5 Pullfactoren

Uit informatie van de IND blijkt dat de grootste groep (38,1%) van de onderzochte groep Georgiërs verklaart asiel in specifiek Nederland te hebben aangevraagd onder andere vanwege (positieve) beeldvorming, zoals respect voor mensenrechten en de rechten van homoseksuelen, democratie en rechtstaat.²⁰⁴ Daarnaast verklaart 20,9% geen speciale reden voor de keuze voor Nederland te hebben. Verder noemt 14,6% onder andere de geografische nabijheid bij de eerdere locatie als voornaamste reden voor de asielaanvraag in Nederland. Van 14,7% van de onderzochte groep Georgiërs is de reden voor hun asielaanvraag specifiek in Nederland onbekend.

203 Zie Rapport Regioplan bijlage 3, paragraaf 3.3. Regioplan kan niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie. In samenhang bezien met de informatie van de IND geeft dit een goede indicatie van de beweegredenen en keuzes.

204 Zie noot 198.

Rapportage Regioplan

Ook in het rapport van Regioplan geeft een meerderheid van de 15 respondenten aan dat Nederland niet het doel was bij vertrek.²⁰⁵ Voor de meesten van hen was dit Duitsland. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat zij op basis van verhalen van anderen, die al in Nederland waren geweest, voor Nederland hebben gekozen. Deze verhalen hoorden zij in Duitsland, waar de meeste respondenten eerder verbleven.

De verhalen hadden met name betrekking op de kwaliteit van de opvang en de asielprocedures. Andere respondenten noemden Frankrijk en Italië als doel bij vertrek. De respondent die voor Italië had gekozen, had deze keuze gemaakt omdat hij hoopte dat er daar mogelijkheden waren op illegaal werk.

Op basis van het voorgaande zijn de volgende pullfactoren te identificeren:

- Respecteren van de mensenrechten (rechten homoseksuelen, rechtsstaat);
- Geografische nabijheid van Duitsland (eerdere asielaanvraag);
- Kwaliteit van de opvang en de asielprocedure;
- Mogelijkheden voor (illegaal) werk.

De meeste respondenten geven aan op de lange termijn terug te willen naar Georgië, bijvoorbeeld wanneer de overheid waar zij mee in conflict zijn vervangen wordt.

De meerderheid van de respondenten had vooraf geen kennis van de Nederlandse asielprocedure of informatie over de kwaliteit van de opvang in Nederland. Diegenen die wel over deze kennis beschikten hadden deze onderweg van anderen gehoord.

Bijna alle respondenten waren niet bekend met terugkeerondersteuning voordat zij vertrokken. Zij hebben deze informatie pas in de EU of in Nederland opgedaan. Eén respondent had voor vertrek uit Georgië de informatie ontvangen van een kennis. Deze kennis had ervaring met het onderwerp, omdat hij van plan was zijn aanvraag in te trekken en terug te keren naar Georgië.

Een groot deel van de respondenten (12) wist voor aankomst in Nederland niet dat Nederland Georgië als een veilig land beschouwt. Zij hebben deze informatie pas later, onderweg of in Nederland, opgedaan. De respondenten zijn het er over het algemeen niet mee eens dat hun land als veilig wordt gezien.

6 Beleid

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de generieke maatregelen die de staatssecretaris heeft afgekondigd om de instroom van asielzoekers uit veilige landen van herkomst te adresseren. Op basis van de te kwantificeren beschikbare gegevens aangaande eerste asielaanvragen van Georgiërs in 2016, zijn geen effecten aan te duiden van het per 11 oktober 2016 toevoegen van Georgië aan de lijst veilige landen van herkomst in Nederland. De verwachting is dat de behandeling van Georgische asielaanvragen in spoor 1 dan wel 2 geen significante invloed zal hebben op het aantal asielaanvragen dat Nederland van Georgische asielaanvragers zal ontvangen. Uit informatie van de IND blijkt:

- Slechts een gering aantal Georgiërs in de onderzochte dossiers is met IOM vertrokken;
- Een zeer groot aantal Georgiërs, namelijk iets meer dan de helft, is met onbekende bestemming vertrokken, waarvan weer bijna de helft op Nederland wordt geclaimd door een ander Dublinland;

205 Zie noot 203.

- De verwachting is dat van deze personen (in zaken waar een andere lidstaat een Dublinclaim legt op Nederland) het grote merendeel niet zal terugkeren in Nederland, maar vóór overdracht met onbekende bestemming zal vertrekken.

Maatregelen Nederland

Nederland heeft een elektronisch systeem opgezet in Georgië om laissez-passer aanvragen versneld af te handelen. Het ambassadepersoneel kan de portal raadplegen.

In maart 2010 is de terugkeerondersteuning beperkt voor onderdanen van Georgië die zelfstandig willen terugkeren naar Georgië. Daardoor kwam men niet meer in aanmerking voor herintegratie ondersteuning in cash en in natura. Na de piek van 233 personen die in 2010 terugkeerden met IOM-ondersteuning is de terugkeer met IOM-ondersteuning weer gedaald naar het oude niveau en redelijk stabiel gebleven met maximaal circa 70 personen op jaarbasis.²⁰⁶ Sinds 1 januari 2017 kunnen Georgiërs ook niet meer gebruik maken van de basis financiële ondersteuning bij de terugreis en doordat Georgië visumvrij is geworden in april 2017 kan men sinds 16 mei 2017 niet meer gebruik maken van praktische IOM-ondersteuning voor de terugreis (regelen en betalen ticket en hulp bij verkrijgen van document). De effecten van deze beleidswijzigingen op de asielinstroom zullen zeer beperkt zijn gezien het geringe aantal Georgiërs dat vóór die data nog bij de IOM aanklopte voor ondersteuning bij de terugreis. Er is wel een kleine toename van terugkeer via de IOM zichtbaar vlak vóórdat die verdere beperkingen ingingen.

De gemiddelde behandelduur in eerste aanleg van asielaanvragen van Georgiërs was 110 dagen in 2016 en 90 dagen in de eerste helft van 2017.²⁰⁷ Dit is aanmerkelijk hoger dan de maximaal tien dagen die staan voor de afhandeling van een verzoek in het veiligelandenspoor. De grotere doorlooptijd komt doordat het overgrote deel is afgehandeld in het Dublinspoor waar de behandelduur veel langer is. In de eerste helft van 2016 was de doorlooptijd zelfs nog circa 200 dagen.²⁰⁸ De maatregelen hebben zodoende wel enigszins effect gehad op het terugdringen van de doorlooptijden. Het is niet mogelijk om accurate cijfers voor de behandelduur per spoor te genereren aangezien personen kunnen wisselen tussen de sporen. De gemiddelde tijd dat Georgische asielzoekers in de opvang zitten is teruggebracht van meer dan tien maanden begin 2016 naar minder dan drie maanden in de eerste helft van 2017.²⁰⁹ Het overgrote deel vertrekt vanuit de opvang zonder toezicht naar een onbekende bestemming.²¹⁰ Het versneld afdoen van asielaanvragen kan een remmend effect hebben op de instroom, omdat asielzoekers kortere tijd in de opvang kunnen doorbrengen. In het geval van Georgiërs viel echter de kortere behandelduur juist samen met de verhoogde instroom (van oktober 2016 tot maart 2017).

In Nederland is een relatief kleine Georgische diaspora aanwezig. Een geïnterviewde persoon verwacht dat het aantal asielzoekers na de visumvrijstelling verder zal teruglopen. Sinds de visumliberalisatie in april 2017 is de druk om permanent te migreren via illegale kanalen aanmerkelijk afgenomen. Georgiërs kunnen visumvrijreizen tussen Georgië en de Schengenlanden voor de duur van drie maanden. Sommigen van hen zullen in de lidstaten blijven, soms legaal en soms illegaal. Het is onbekend hoe de instroom van Georgische asielaanvragen zich zal ontwikkelen. Het aantal asielaanvragen is terug op het niveau van vóór de piek in 2015. Het is echter mogelijk dat het aantal asielaanvragen van Georgiërs de komende maanden zal stijgen, enerzijds door afwijzingen van deze asielaanvragen elders in de EU, en anderzijds door visumliberalisatie.

206 Zie IOM: <http://www.iom-nederland.nl/nl/vrijwillig-vertrek/cijfers-vrijwillige-terugkeer>.

207 Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

208 Idem.

209 Idem.

210 Idem.

Maatregelen EU en andere lidstaten

In maart 2011 lanceerde de EU een driejarig programma, het Targeted Initiative for Georgia (TIG) gericht op herintegratie van Georgische migranten door te voorzien in tijdelijk onderdak, beroepsadvies en opleidingen en het steunen van het oprichten van startups. Georgiërs die langer dan zes maanden verbleven in de EU kunnen zich vrijwillig aanmelden voor het programma.²¹¹ De deelnemende lidstaten zijn onder meer Nederland, Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, Spanje, Griekenland, Polen en Zweden. Sinds september 2016 hebben Caritas België en de organisatie Micado in Duitsland een samenwerkingsproject lopen met Caritas Georgië gefinancierd door de EU ter financiële ondersteuning van zelfstandige terugkeer van Georgische migranten naar Georgië.²¹²

Frankrijk en Georgië hebben een terugkeerprogramma opgezet om een belangrijke factor voor emigratie weg te nemen. Veel Georgiërs vroegen asiel aan in Frankrijk om zo behandeld te kunnen worden voor Hepatitis C.²¹³ Bij terugkeer naar Georgië is in samenwerking met Frankrijk een gratis behandeling voor Hepatitis C beschikbaar gesteld.

De Georgische overheid (nu het ministerie van Buitenlandse Zaken, voorheen het ministerie van Diaspora) zet in op een waardige terugkeer van Georgiërs. De IOM en de Georgische regering en andere internationale donoren ondersteunen financieel terugkeer- en re-integratieprogramma's. Terugkeerpremies in natura werken volgens een geïnterviewde persoon niet vanwege het feit dat mensen de premies in natura in eigen zak steken en kiezen voor de draaideur migratie. Het helpt volgens deze geïnterviewde persoon om te investeren in de overheidsprogramma's die onderdak bieden aan remigranten en andere duurzame hulp bieden bijvoorbeeld om een bedrijf op te starten.

211 In oktober 2012 zaten er 922 migranten in de database. De top 5 landen van oorsprong waren Griekenland, Duitsland, Turkije, Polen en Oostenrijk, zie: [http://www.etf.europa.eu/events/mgmt.nsf/%28getAttachment%29/A64A5AD9E4BE114BC12579BA005840C4/\\$File/Day2_5_Hejina.pdf](http://www.etf.europa.eu/events/mgmt.nsf/%28getAttachment%29/A64A5AD9E4BE114BC12579BA005840C4/$File/Day2_5_Hejina.pdf).

212 Zie: <https://caritas.ge/en/sustainable-reintegration-after-voluntary-return/>.

213 Informatie uit een interview.

Casestudie Marokko

1 Inleiding

Marokko is op 12 februari 2016 door de staatssecretaris aangemerkt als veilig land van herkomst, met uitzondering ten aanzien van LHBTI. Dit kan in individuele gevallen ook anders liggen ten aanzien van personen die te maken hebben met strafrechtelijke vervolging. De Afdeling concludeert dat de aanwijzing als veilig land met uitzondering van LHBTI voldoet aan de wettelijke vereisten.²¹⁴ Behalve Nederland en Bulgarije heeft nog geen andere EU-lidstaat Marokko aangemerkt als veilig land van herkomst. Marokko is een prioriteitsland in het Nederlandse terugkeerbeleid.²¹⁵

Box 3. Kerngegevens Marokko

Met een geschatte officiële BNP van \$ 105 miljard, is Marokko een van de grootste economieën van Afrika. Het land heeft ook een grote informele economie. Het BNP ligt gemiddeld op \$ 8.400 per persoon (plaats 147 in de wereld).

De bevolking, met een totaal aantal inwoners van ongeveer 34 miljoen, bestaat bijna voor 17% uit jong volwassenen (15 - 24 jaar).

Het algemene werkloosheidspercentage is licht gestegen van 9,7 in 2015 naar 9,9% in 2016. De jeugdwerkloosheid (15-24 jaar) is met 19,3% hoog.

Marokko ontving in 2016 in totaal ongeveer \$ 7 miljard aan remittances (6,9% van BNP), een aanzienlijk deel – ongeveer \$ 426 miljoen – is afkomstig uit Nederland.

Marokko staat op de 90e plaats op de Fragile State Index 2016 (ter vergelijking: Finland staat op de 178e en Somalië op de 1e plaats). De politieke en economische situatie in Marokko is stabiel. De Universal Periodic Review van de VN (2017) noemt onder andere ontwikkelingen in migratiewetgeving voor het regelen van asiel en een regularisatieregeling voor illegalen in 2014. Vreedzame demonstraties worden soms met harde hand beëindigd. Personen die zich kritisch uitlaten over de overheid of daartegen demonstreren kunnen in oneerlijke processen worden veroordeeld.

Bronnen: CIA, Human Development report, Worldbank, Fragil State index en UPR.²¹⁶

214 Zie ABRvS 1 februari 2017, 201606592/1, ECLI:NL:RVS:2017:210, JV 2017/80 m.nt. H. Battjes.

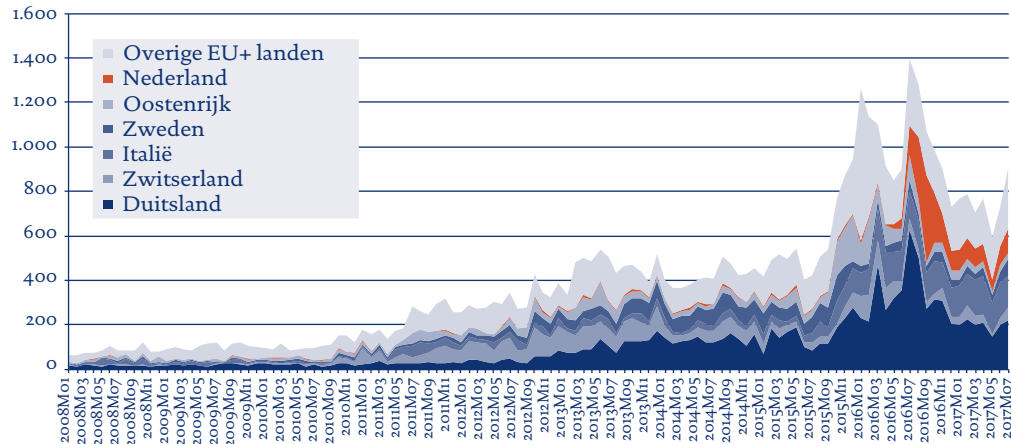
215 Zie ACVZ (2015), *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

216 Zie: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>, <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MAR>, <http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data>, <http://fundforpeace.org/fsi/country-data/>, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MAIndex.aspx>, geraadpleegd op 21 augustus 2017.

2 Cijfermatige ontwikkelingen in asielaanvragen

De onderstaande figuur 3 laat de langetermijntrends zien in het maandelijks aantal ingediende asielaanvragen door Marokkanen in EU+ van 2008 tot 2017. De top 5 bestemmingslanden in 2008-2017, Nederland (nummer 6), overige landen en totalen zijn te zien.

Figuur 3: Maandelijks aantal asielaanvragen door Marokkanen in EU+²¹⁷ 2008-2017



Bron: Eurostat, geraadpleegd op 20 november 2017.²¹⁸

Figuur 3 toont dat het aantal asielaanvragen door Marokkanen lange tijd zeer beperkt was in de EU+: circa 100 per maand in totaal in de periode 2008-2010. Vervolgens is er een stijgende lijn zichtbaar naar ongeveer 400 aanvragen per maand in 2013. In 2015 vond er een plotselinge sterk verhoogde instroom plaats tot maximaal 1.400 aanvragen op maandbasis in EU+ in 2016. De maandelijkse instroom in 2017 fluctueerde rondom 700 aanvragen per maand, een veel hoger aantal dan vóór de piek.

Het betreft over het algemeen eerste asielaanvragen in de bestemmingslanden. Ook als naar eerste aanvragen wordt gekeken, geven de cijfers een overschatting van het aantal personen dat asiel heeft aangevraagd in de EU+. Een persoon kan namelijk in meerdere landen een eerste aanvraag hebben ingediend, die dubbeltellingen zijn niet uit de cijfers te halen.

Het aandeel van Nederland was zeer beperkt tot de zomer van 2016 met minder dan 20 aanvragen per maand. Daarna is de instroom sterk gestegen in Nederland met als piek 390 aanvragen in oktober 2016. Daarna zijn de aantallen weer gedaald en redelijk stabiel sinds begin 2017. Met circa 90 aanvragen per maand liggen in de zomer van 2017 de aantallen nog steeds ruim boven het oude niveau. Nederland staat sinds de zomer van 2016 in de top 3 bestemmingslanden samen met Duitsland en Italië. Aan de stijging in Nederland ging een sterke stijging in Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland vooraf. Het betreft hoogstwaarschijnlijk deels dezelfde personen die na een afwijzing in Duitsland vervolgens een aanvraag in Nederland hebben ingediend. Opvallend is dat de drie landen met verreweg de grootste Marokkaanse gemeenschap in Europa – Spanje, Italië en Frankrijk – geen grote aantallen Marokkaanse asielaanvragen registreren (en dat Italië pas

217 EU+ staat voor EU-28 plus Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein.

218 Het betreft totaal aantal aanvragen (eerste + herhaalde); dit in verband met dat deze cijfers completer zijn voor deze referentieperiode dan alleen eerste aanvragen.

recentelijk een substantiële instroom heeft).²¹⁹ Duitsland, België, Nederland – op enige afstand gevolgd door Zwitserland en Zweden – hebben ook een aanzienlijke Marokkaanse gemeenschap.

Tabel 3: Eerste aanleg beslissingen in de EU+, 2015-2016

Nationaliteit	2015			2016		
	Beslissingen	Internationale bescherming		Beslissingen	Internationale bescherming	
	Aantal	Aantal	%	Aantal	Aantal	%
Duitsland	480	25	5%	3.325	120	4%
Oostenrijk	80	0	0%	970	5	1%
Zweden	265	15	6%	550	20	4%
Italië	325	20	6%	455	25	5%
Zwitserland	220	5	2%	375	5	1%
Frankrijk	175	25	14%	360	75	21%
Griekenland	65	0	0%	290	20	7%
Nederland	45	5	11%	250	10	4%
Hongarije	40	0	0%	220	0	0%
Spanje	235	15	6%	215	10	5%
België	160	20	13%	150	15	10%
Overig	245	25	10%	290	25	9%
Totaal EU+	2.335	155	7%	7.450	330	4%

Bron: Eurostat, geraadpleegd op 15 augustus 2017²²⁰

Tabel 3 toont de inwilligingspercentages van Marokkaanse asielaanvragen in de EU+ in 2015 en 2016.²²¹ Het aantal beslissingen was sterk gestegen in 2016, maar het inwilligingspercentage is gedaald: van 7 naar 4% voor de EU+ als geheel en in Nederland van 11 naar 4%. Dat is een indicatie dat de verhoogde instroom in grote mate voor rekening komt van personen die weinig kans maken op bescherming. Het overgrote deel – 260 van de 330 personen die internationale bescherming ontvingen in 2016 – verkregen de vluchtelingenstatus. Opvallend zijn de verschillen tussen de EU+ lidstaten: de inwilligingspercentages variëren van 0 (Hongarije) tot 21% (Frankrijk). De conclusie is dat asielzoekers uit Marokko niet volledig kansloos zijn om internationale bescherming te ontvangen.

Het is niet bekend wat de oorzaak is van de verschillen in inwilligingspercentages. Het kan deels te maken hebben met een verschil in de kenmerken van de asielaanvragen in verschillende lidstaten en/of verschillende wijze van beoordeling van vergelijkbare vluchtrelazen.

219 Bron: Eurostat. Er zijn verschillende datasets beschikbaar om een beeld te geven van de omvang van de lokale gemeenschap: 'valid residence permits, population by country of citizenship and population by country of birth'. De drie datasets kennen ieder zijn beperkingen, maar geven wel een redelijk vergelijkbaar beeld.

220 Eurostat rondt de cijfers af naar '0' en '5' waardoor een aantal '0' in werkelijkheid behalve '0' ook '1' of '2' kan zijn. Asielverzoeken die eindigen in afwijzing op grond van dat een andere staat verantwoordelijkheid accepteerde op basis van de Dublin verordening of buiten behandeling stelling na intrekking door vreemdeling (expliciet of impliciet (vertrokken met onbekende bestemming)) worden niet meegeteld in de beslis cijfers.

221 Alleen de landen die meer dan 100 eerste aanleg beslissingen hebben genomen in 2016 zijn weergegeven. Inwilligingspercentage is gedefinieerd als het aandeel vluchtelingen status + subsidiaire bescherming status in het totaal aantal beslissingen. Ingetrokken aanvragen en afwijzingen op grond dat een ander land verantwoordelijk is op basis van de Dublin verordening zijn buitenbeschouwing gelaten.

3 Profiel asielzoekers en reisroutes

Volgens informatie van de IND over de periode januari tot september 2016 is:²²²

- de asielpopulatie uit Marokko man (96%);
- veelal ongehuwd (84%);
- grotendeels tussen de 18 en 35 jaar (83%);
- grotendeels ongedocumenteerd (85%).

Uit informatie van de Nationale Politie blijkt dat onder Marokkaanse asielzoekers zich relatief veel overlastgevers bevinden.²²³ Wat opvalt is de sterke toename van verdachte asielzoekers met de Marokkaanse en Algerijnse nationaliteit vanaf juli 2016 (top 3 en 4 in de periode januari-november 2016). Winkeldiefstal is het delict dat het meeste voorkomt. Ook overige overtredingen (Wetboek van Strafrecht), diefstal, huisvredebreuk en eenvoudige en zware mishandeling komen voor, zij het in mindere mate. Wat de oorzaken zijn van de plotselinge toename is niet bekend.

Uit informatie van de IND blijkt dat 42% van de Marokkanen in 2016 gebruik heeft gemaakt van de Oostelijke Mediterrane route (via Turkije naar Griekenland), 21% van de Centrale Mediterrane route (via Libië naar Italië) en 20% van de westelijke Mediterrane route (via Marokko naar Spanje). Volgens informatie van de IND laat de route naar Nederland na aankomst op het Europese vasteland een versnipperd beeld zien. Landen als Italië, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Duitsland en België worden door de Marokkaanse asielzoekers genoemd als doorreisland naar Nederland. Het belangrijkste doorreisland is Duitsland.

Rapportage Regioplan

Alle 15 Marokkaanse asielzoekers die door Regioplan zijn geïnterviewd zijn man.²²⁴

De meerderheid van hen is vrijgezel, twee respondenten zijn getrouwd en hebben kinderen. De meeste respondenten zijn tussen de 20 en 30 jaar oud, waarbij de jongste 18 jaar is en de oudste 38. Het valt op dat meer dan de helft van de respondenten hoogopgeleid is, maar dat met één uitzondering, geen enkel academisch beroep werd genoemd dat de respondenten uitgeoefend zouden hebben. Dat is mogelijk te verklaren door de hoge werkloosheid onder jongeren. Zij ondervinden moeilijkheden om zonder netwerk in de grote steden voldoende betaald werk te vinden om een gezin te stichten.

De meeste respondenten die Regioplan in mei 2017 heeft gesproken hebben tijdens hun reis gebruik gemaakt van de route Marokko-Spanje-Frankrijk-België-Nederland of van de route Marokko-Turkije-Griekenland-Servië/Macedonië-Hongarije-Duitsland-Nederland. De route van Marokko naar Spanje wint momenteel weer aan populariteit.²²⁵

222 Dossieronderzoek van de IND afdeling Analyse en Onderzoek in de periode januari tot september 2016. 85 Algerijnse zaken en 109 Marokkaanse zaken geïncludeerd in een selectieve gestratificeerde steekproef. De dossiers zijn vervolgens handmatig onderzocht, waarbij is gekeken naar de motieven en reisroutes van Marokkaanse en Algerijnse asielzoekers.

223 Zie: <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2017-rapportages-over-criminaliteit-en-vreemdelingen.html>. Ook blijkt uit het op verzoek van het COA uitgevoerde WODC onderzoek 'Agressie-incidenten in de asielopvang. Over de aard van de incidenten en ervaringen van medewerkers' van 8 september 2017 dat deze groepen voor relatief veel overlast zorgen binnen de opvanglocaties.

224 Zie rapport Regioplan bijlage 3, paragraaf 2.1.

225 Zie <https://www.volkskrant.nl/buitenland/aantal-bootmigranten-dat-aankomt-in-spanje-verdrievoudigd-a4510769>.

4 Pushfactoren

Marokko is de toegangspoort tot Europa vanuit Afrika en andersom. Marokko ondergaat momenteel een demografische transitie.²²⁶ De bevolking blijft groeien, maar de groei-curve neemt gestaag af. De levensverwachting stijgt en er is een afname van het aantal kinderen per vrouw. Het geboortecijfer is van gemiddeld 5 kinderen midden jaren '80 afgenomen tot gemiddeld 2,2 kinderen in 2010. Zoals in box 3 (kader paragraaf 1) vermeld is de jeugdwerkloosheid in 2016 met 19,3% hoog. Veel jongvolwassenen zijn werkloos omdat de groei van de werkgelegenheid de groei van de beroepsbevolking niet kan bijbenen. De meeste jongeren die een baan hebben, werken in de informele sector met weinig baan zekerheid of uitzicht op een betere positie.²²⁷

In de tweede helft van de 20e eeuw werd Marokko een van de grootste emigratielanden in de wereld. De diaspora in de West-Europese landen is wijdverspreid.²²⁸ Marokko stimuleerde sinds 1956 emigratie, zowel om nationale ontwikkeling te ondersteunen door middel van de inkomende *remittances* als om te fungeren als veiligheidsklep voor mogelijke onrust in opstandige (vaak Berber) regio's. Hoewel de Marokkaanse arbeidsmigranten vroeger naar Algerije en Frankrijk migreerden, ging de meerderheid van de gastarbeiders in de jaren '60 en '70 naar Noordwest-Europa om met name ongeschoold werk te verrichten in de textiel, mijnbouw en agrarische sector. De gastlanden verwachtten destijds dat de migratie tijdelijk van aard was, maar na de verslechterde economische situatie in Marokko als gevolg van de oliecrisis in 1973 en een strikter migratiebeleid in de Europese landen nam de emigratie een permanente vorm aan.

Een golf van gezinshereniging volgde in de jaren '70 en '80. De tweede generatie migranten verkozen massaal om de nationaliteit van de gastlanden aan te nemen. Spanje en Italië werden de nieuwe bestemmingslanden in de jaren '80, maar de introductie van visarestricties in 1990 en 1992 door respectievelijk Italië en Spanje zorgden ervoor dat Marokkanen in toenemende mate kozen om legaal te migreren door gezinsvorming met een partner in het land van bestemming of als visumoverstayer illegaal te werken in de informele economie in Europa.²²⁹ Het aandeel Marokkaanse vrouwen in deze vorm van huwelijks- en arbeidsmigratie nam toe. Door elkaar opvolgende regularisatieregelingen van de Spaanse en Italiaanse regering in de jaren '80 en '90 zijn meer dan 200.000 ongedocumenteerde Marokkaanse migranten gelegaliseerd. Dit zorgde voor een groei van de Marokkaanse diaspora in Spanje en Italië van 20.000 in 1980 naar meer dan 400.000 in 2000.

Midden jaren '90 ontwikkelde Marokko zich tot een transitland voor asielzoekers uit sub-Sahara Afrika en voor irreguliere arbeidsmigranten uit sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië die Europa via de Spaanse Canarische eilanden of de Spaanse exclaves Ceuta en Mellila probeerden te bereiken. Gedwongen uitzettingen door de Marokkaanse en Spaanse grenswachten en politie schrokken deze migranten niet af. Marokko lijkt niet bereid om een zogenoemde Europese terug- en overnameovereenkomst te tekenen, omdat dit volgens de Marokkaanse autoriteiten zou inhouden dat Marokko de onderaannemer wordt van het Europese terugkeerbeleid en verantwoordelijk gehouden kan worden om derdelanders terug te nemen die door haar grondgebied Europa op illegale wijze hebben

226 Zie De Haas H. (2005), 'Morocco's migration transition: Trends, determinants and future scenarios', MDR Working Paper No. 3, Radboud Universiteit Nijmegen.

227 Bron: CIA The World Factbook geraadpleegd op 1 augustus 2017: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/mo.html>.

228 Er wonen eind 2016 168.000 eerste generatie en 217.000 tweede generatie Marokkanen in Nederland, zie CBS <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/47/bevolking-naar-migratieachtergrond>.

229 Zie De Haas H. (2005), 'Morocco's migration transition: Trends, determinants and future scenarios', MDR Working Paper No. 3, Radboud Universiteit Nijmegen, p.13.

bereikt.²³⁰ Duizenden andere illegale migranten hebben ervoor gekozen om in Marokko te blijven tot zij voldoende geld verdienen om door te kunnen reizen naar Europa. Als zij daar niet in slagen vestigen ze zich permanent in Marokko. In 2014 lanceerde de Marokkaanse overheid een grootschalig regularisatieprogramma voor deze migranten en gaf hen daarmee gelijke toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en werk, hoewel racisme en discriminatie in Marokko een probleem blijven.

Volgens een geïnterviewde persoon is het Rifgebergte door de centrale overheid in Marokko ruim een halve eeuw gediscrimineerd en gemilitariseerd. De cultuur in het Rifgebergte is doordrenkt met de wens om naar Europa te vertrekken. Zelfs bijna alle liefdesliedjes in het Rifgebergte gaan over het vinden van een bruid of echtgenoot overzee. De meeste jongeren in het Rifgebergte willen emigreren omdat er geen uitzicht is op een betere toekomst, maar lopen aan tegen verscherpingen in de Europese regelgeving om op reguliere wijze te emigreren. Het probleem is dat het Rifgebergte weinig ontwikkelingsperspectief heeft omdat de meeste jongeren al weg zijn.²³¹

Uit informatie van de IND en het rapport van Regioplan blijkt dat de doorslaggevende reden voor migratie uit Marokko is dat het in Europa (en Nederland) relatief veiliger en in economisch opzicht beter is dan in Marokko. Volgens informatie van de IND is een mogelijke verklaring waarom Marokkanen recent hun land verlaten, dat sinds de Syrische crisis in 2011, duizenden voornamelijk jongeren de vluchtelingenstroom naar West-Europa zijn gevolgd. Velen vlogen naar Turkije, waar Marokkanen geen visum voor nodig hebben, en reisden vervolgens via de Balkanlanden naar West-Europa. Exacte aantallen zijn onbekend, gedeeltelijk omdat een aantal Marokkanen zich voordeed als Syriër, maar vooral omdat veel Marokkanen naar familie en vrienden zijn gereisd. Maatschappelijk werkers schatten dat alleen al uit de noordelijke provincies Nador en Driouch ongeveer 17.000 Marokkanen naar Europa vertrokken, gezien het aantal vliegtickets dat door reisagenten is verkocht in de periode september en december 2015. Volgens de Heinrich Böll Stiftung komen de meeste jonge mannen uit families met een stabiele financiële situatie. De mogelijke redenen voor vertrek zouden de hoge werkloosheid in Marokko kunnen zijn en het vooruitzicht van een ontspannen leven.²³²

Regioplan signaleert de volgende pushfactoren om Marokko te verlaten:²³³

- *Economisch perspectief.* De respondenten geven aan te hopen in Europa/Nederland werk te kunnen vinden. Zij benadrukken dat zij in Marokko geen werk kunnen vinden waarmee zij genoeg verdienen.
- *Onvrede over de Marokkaanse samenleving.* Een meerderheid van de respondenten is ontevreden over de politieke, maatschappelijke en sociale situatie in Marokko. Bijna de helft van de respondenten noemen het corrupte politieke klimaat in Marokko als reden om te vertrekken. Bijna de helft van de respondenten benadrukt dat zij in Europa/Nederland op zoek zijn naar vrijheid, in Marokko voelden zij zich beperkt. Verder noemen de respondenten de onderdrukking en politieke onrust als reden om het land te verlaten.

230 Zie ACVZ (2015), *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

231 Informatie uit een interview.

232 Bron: Heinrich Böll Stiftung European Union, A migration bubble? Reading the New European Neighbourhood policy in the Moroccan context, 15 juni 2016, <https://eu.boell.org/en/2016/06/15/migration-bubble-reading-new-european-neighbourhood-policy-moroccan-context>.

233 Zie rapport Regioplan bijlage 3, paragraaf 2.3. Regioplan kan niet nagaan in hoeverre de resultaten representatief zijn voor de gehele populatie. In samenhang bezien met de informatie van de IND geeft dit een goede indicatie van de beweegredenen en keuzes.

Daarnaast spelen het ontbreken van een goed onderwijssysteem en een goed gezondheidssysteem mee bij de beslissing.

- *Gebrek aan veiligheid.* Een respondent was op zoek naar religieuze vrijheid in Europa. Voor twee respondenten speelt mee dat zij een onveilige situatie wilden ontvluchten waarin zij beland waren in verband met een protestbeweging.
- *LHBTI (uitgezonderd van het veiligelandenbeleid).* Er zijn twee respondenten die aangeven homoseksueel te zijn, waardoor zij in Marokko niet zichzelf konden zijn en zich niet veilig voelden.

De beeldvorming en verhalen van anderen onderweg leiden de reis door Europa veelal bij toeval naar Nederland. Binnen de groep spelen ook diverse motieven die zien op (politieke) onderdrukking en op (seksuele en religieuze) veiligheid. Hoewel de motieven niet zijn beoordeeld op geloofwaardigheid kan niet gezegd worden dat een asielaanvraag in Europa bij voorbaat kansloos is. Zo resulteerde 4% van de beslissingen in eerste aanleg in EU+ in 2016 in verlening van internationale bescherming.²³⁴

5 Pullfactoren

De zuidelijke lidstaten Frankrijk, Spanje en Italië, met verreweg de grootste Marokkaanse gemeenschap in Europa, ontvangen relatief minder asielaanvragen dan de noordelijke lidstaten Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland. Een mogelijke verklaring is dat het eenvoudiger is op andere gronden dan asiel in Spanje, Frankrijk en Italië te verblijven. In deze lidstaten kan de diaspora een grotere rol spelen om verblijf op reguliere wijze (arbeid, studie, gezinsvorming of -hereniging) of irreguliere wijze mogelijk te maken. De (historische) nauwere banden tussen Frankrijk, Spanje en Marokko spelen mogelijk ook een rol. Spanje heeft bijvoorbeeld jarenlang geïnvesteerd in de relatie met Marokko, heeft liaisons in Marokko en verstrekt vergunningen voor seizoensarbeid aan Marokkanen. Marokkanen die ervoor kiezen illegaal Spanje in te reizen, worden uitgesloten van een dergelijke werkvergunning.²³⁵

Uit informatie van de IND blijkt dat het overgrote deel van de Marokkaanse asielzoekers eerder in Duitsland (71%) heeft verbleven. Na een afgewezen asielverzoek in Duitsland of door weinig kans op een asielstatus of slechte omstandigheden in Duitsland kiezen zij onder andere voor Nederland om opnieuw een poging te wagen. Diverse redenen worden genoemd: geen kans op vergunning in ander land, kon niet werken, wilde toch niet blijven in het Dublinland, verblijfplaats ontdekt, lange procedures, weinig zakgeld, gevoel van discriminatie, geen recht op medische zorg, slechte opvang en slecht eten. Een pullfactor is dat Marokkanen in andere Europese landen positieve verhalen over Nederland hebben gehoord. Bijvoorbeeld vrienden die in Nederland wonen hebben geadviseerd om in Nederland asiel aan te vragen.

Rapportage Regioplan

Volgens de rapportage van Regioplan blijkt dat bij de keuze voor Nederland, net als bij de pushfactoren om uit Marokko te vertrekken, de behoefte aan vrijheid een rol speelt.²³⁶ Nederland wordt daarnaast gezien als een land met veel respect en tolerantie voor anderen. Respondenten benadrukken dat er in andere landen, met name Duitsland en Frankrijk, meer sprake is van discriminatie. Voor een respondent die uit Marokko is vertrokken vanwege zijn seksuele geaardheid, hebben de homorechten in Nederland meegeïmponeerd in zijn beslissing om naar Nederland te komen.

234 Eurostat, geraadpleegd op 26 januari 2017. Het percentage is mogelijk niet volledig accuraat aangezien het berekend is op basis van afgeronde getallen (Eurostat rond alle cijfers af naar 0 of 5).

235 Zie *Kamerstukken II 2016/17, Aanhangsel 2163*.

236 Zie noot 228233.

De respondenten zijn er goed van op de hoogte dat zij weinig kans maken op asiel in Nederland en dat Marokko als veilig land wordt beschouwd. Dat schrikt geen van hen af. Zelfs een kans van 1% is het proberen waard, want ieder land in Europa moet opnieuw naar het verhaal luisteren. De respondenten zijn op de hoogte van 'Dublin' en de (on)mogelijkheden om hen terug te sturen naar Marokko en hebben daarom in bijna alle gevallen geen identiteitspapieren.

6 Beleid

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de generieke maatregelen die de staatssecretaris heeft afgekondigd om de instroom van asielzoekers uit veilige landen van herkomst te adresseren. In zijn brief van 17 november 2016 zijn verdere maatregelen genoemd, waarvan er drie specifiek uitgelicht zijn voor Marokko:²³⁷

- De regeringen van Marokko en Algerije in dit verband benaderen, ook met het oog op het terugnemen van hun onderdanen.
- Deels beëindigen terugkeerondersteuning. Vreemdelingen uit landen in de ring rond de Europese Unie (per 1 januari 2017), waaronder Marokko en Algerije (per 1 december 2016) worden voortaan uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer met uitzondering van praktische ondersteuning van de terugreis (regelen van reisdocumenten, boeken en betalen vliegticket).
- Extra inzet IND-medewerkers op Dublinzaken (met name Algerijnen en Marokkanen uit Duitsland). De inzet is erop gericht dat de gemiddelde doorlooptijd van deze Dublinprocedures met ongeveer tien weken wordt verkort.

Hieronder is de verwachte effectiviteit van de maatregelen voor Marokko toegelicht.

Terugkeer

Staatssecretaris Dijkhoff en minister Koenders hadden eind januari 2017 een bezoek aan Marokko gepland om te praten over terugkeer.²³⁸ Dat bezoek is afgezegd. Een bezoek zal waarschijnlijk pas in 2018 gerealiseerd kunnen worden.²³⁹

Marokko hanteert net als Nederland een strategische benadering en gebruikt medewerking aan terugkeer expliciet als hefboom om op een ander beleidsterrein (een sociaal zekerheidsverdrag of de strafrechtelijke uitlevering van een Marokkaanse verdachte) resultaat te halen.²⁴⁰ Nederland heeft op veel beleidsterreinen banden met Marokko, op het gebied van migratie en sociale zekerheid, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van politie-samenwerking en terrorismebestrijding. Nederland moet in deze relatie meerdere kabinetsbelangen tegen elkaar afwegen en migratie weegt soms minder zwaar dan andere Nederlandse belangen in Marokko.²⁴¹

De identiteitsvaststelling en de vraag wanneer de Marokkaanse nationaliteit voldoende bewezen is, is een sterk vertragende factor in het LP-proces. Marokko heeft vier consuls in Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Bosch), waarvan bekend is dat zij bijna geen vervangende reisdocumenten afgeven in het geval van gedwongen terugkeer.

237 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/17/tk-maatregelen-tav-asielzoekers-uit-veilige-landen-van-herkomst>.

238 <http://www.nu.nl/politiek/4375150/koenders-en-dijkhoff-marokko-praten-terugkeer-asielzoekers.html>.

239 Bron: interview met Ministerie JenV.

240 Zie brief ministerie SZW aan de Tweede Kamer van 5 juni 2016. Nederland en Marokko hebben alsnog een akkoord bereikt over aanpassing van het bilaterale sociale zekerheidsverdrag tussen beide landen: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/05/kamerbrief-bilateraal-verdrag-met-marokko>. NOS bericht van 29 juli 2017 over diplomatieke spanningen tussen Nederland en Marokko: <https://nos.nl/artikel/2184091-nederlands-marokkaanse-verdachte-en-activist-voorlopig-vrij.html>.

241 Zie ACVZ (2015), *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).

Presentaties door DT&V in persoon zijn in de loop der jaren regelmatig stopgezet en weer hervat vanwege de genoemde ontwikkelingen op andere beleidsterreinen.

Beëindigen terugkeerondersteuning

De staatssecretaris heeft per 1 december 2016 de herintegratieondersteuning (zowel de vergoeding in cash als de vergoeding in natura) en cash vergoeding voor terugreis voor Marokkanen geschrapt. Het is onzeker wat het effect zal zijn van het schrappen van deze ondersteuning voor vrijwillige terugkeer. Zo hebben Noord-Afrikanen in het verleden slechts in beperkte mate de IOM gevraagd om ondersteuning voor terugkeer. Gedurende de periode 2008-2017 keerden jaarlijks tussen de 20-60 Marokkanen (het betreft niet alleen voormalige asielzoekers, maar ook personen die een reguliere procedure hebben doorlopen en personen zonder verblijfsrechtelijke procedures) terug met IOM-ondersteuning.²⁴² De zeer sterke stijging in Marokkaanse asielaanvragen in 2016 heeft niet geleid tot een toename in verzoeken om IOM-ondersteuning. Daarentegen willen volgens de IOM hierdoor nóg minder mensen zelfstandig terugkeren.²⁴³ Waarschijnlijk belanden veel van deze migranten in de illegaliteit. Voor illegale Marokkanen is het verblijf in Nederland relatief eenvoudig, dankzij de grote Marokkaanse gemeenschap hier. Het is daarom twijfelachtig of het beëindigen van terugkeerondersteuning effect zal hebben op de instroom van asielzoekers uit Marokko. De mogelijkheid bestaat dat de maatregel zelfs negatief werkt op de zelfstandige terugkeer naar Marokko.

Versneld afdoen van zaken (sporenbeleid) en extra inzet IND-medewerkers op Dublinzaken

De gemiddelde behandelduur van asielaanvragen door Marokkanen in eerste aanleg was 60 dagen in 2016 en 80 dagen in de eerste helft van 2017.²⁴⁴ Dit is aanmerkelijk hoger dan de maximaal tien dagen die staan voor de afhandeling van een verzoek in het veiligelandenspoor. De hogere doorlooptijd komt doordat het overgrote deel is afgehandeld in het Dublinspoor waar de behandelduur veel langer is. In de eerste helft van 2016 was de doorlooptijd zelfs nog bijna 200 dagen.²⁴⁵ De maatregelen hebben zodoende wel enigszins effect gehad op het terugdringen van de doorlooptijden. Het is niet mogelijk om accurate cijfers voor de behandelduur per spoor te genereren aangezien personen kunnen wisselen tussen de sporen. De gemiddelde tijd dat Marokkaanse asielzoekers in de opvang zitten is teruggebracht van meer dan zes maanden begin 2016 naar minder dan drie maanden in de eerste helft van 2017.²⁴⁶ Het overgrote deel vertrekt vanuit de opvang zonder toezicht naar een onbekende bestemming.²⁴⁷

Het versneld afdoen van asielaanvragen kan een remmend effect hebben op de instroom, omdat asielzoekers kortere tijd in de opvang kunnen doorbrengen. Het effect zal echter beperkt zijn doordat de gemiddelde behandelduur nog steeds hoog is door het grote aantal afdoeningen via het Dublinspoor. Het is ook moeilijk vast te stellen of de daling van het aantal asielaanvragen uit Marokko na de piek in oktober 2016 komt door het terugbrengen van de gemiddelde behandelduur of mede komt door een samenstel van andere factoren.

242 Zie: <http://www.iom-nederland.nl/nl/vrijwillig-vertrek/cijfers-vrijwillige-terugkeer>.

243 Zie antwoorden staatssecretaris van VenJ op kamervragen van het lid Jasper van Dijk (SP) aan de staatssecretaris van VenJ over de toename van het aantal afgewezen asielzoekers dat van de radar verdwijnt (ingezonden 10 mei 2017, nr. 2017Z06047), antwoorden staatssecretaris van VenJ 16 juni 2017.

244 Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

245 Idem.

246 Idem.

247 Idem.

Maatregelen EU en Duitsland

In juni 2013 sloten de EU en Marokko een Mobility Partnership. Een Terug- en Overnameverdrag EU-Marokko is nog in onderhandeling. De derdelanders-clausule speelt een belangrijke rol in de onderhandelingen met Marokko. Een groot gedeelte van de derdelanders komt via de grens met Algerije naar Marokko. De EU slaagt er niet in een terug- en overnameovereenkomst met Algerije af te sluiten, maar vraagt volgens Marokko wel van haar om vanwege de transit van derdelanders (waaronder Algerijnse burgers) door haar grondgebied de onderaannemer (politieman van de EU) van het uitzettingsbeleid van Europa te spelen.²⁴⁸

“Volgens de Spaanse onderzoeksjournalist Nicolas Castellano gebruikt Marokko migratie als chantagemiddel. Zoals in 2014, toen een patrouilleboot per ongeluk het jacht van de Koning van Marokko aanhield. Een dag later landden 1.200 migranten op de Spaanse kust in rubberbootjes.

Marokko lijkt het drukmiddel opnieuw te gebruiken. Sinds december 2016 landen er elke week weer rubberen bootjes op de Spaanse kust. Net na een beslissing van het Europese Hof die Marokko niet bevalt.”²⁴⁹

Ook andere Europese lidstaten, zoals België en Duitsland die in 2016 terugkeerafspraken hebben gemaakt met Marokko, blijven moeite hebben om uitgeprocedeerde Marokkaanse asielzoekers gedwongen te laten terugkeren naar Marokko. Dergelijke maatregelen kunnen pas op de langere termijn effectief zijn door te blijven investeren in de relatie met Marokko en door gezamenlijk afspraken met Marokko op Europees niveau te maken, met name het sluiten van een terug- en overnameovereenkomst tussen de EU en Marokko.

De Europese Rekenkamer deed begin 2016 onderzoek naar de doeltreffendheid van EU-uitgaven in de buurlanden. Eén van de bevindingen is dat gebreken de doeltreffendheid van uitgaven schaden.²⁵⁰ Bij twee derde van de gecontroleerde projecten werden de doelstellingen slechts gedeeltelijk bereikt. De controleurs constateerden dat gebreken in een klein aantal gevallen afdoende waren aangepakt. Een voorbeeld daarvan is een project in Marokko dat zorg moest bieden aan 4.500 zeer kwetsbare migranten van bezuiden de Sahara door hen in drie opvangcentra te huisvesten en ervoor te zorgen dat hun rechten kenbaar worden gemaakt en worden geëerbiedigd.

Duitsland

In maart 2016 heeft Duitsland met Marokko afspraken gemaakt over gedwongen terugkeer naar Marokko.²⁵¹ Het gaat echter slechts om enkele tientallen Marokkanen die terugkeren. In november 2016 heeft Duitsland de wet op terugkeer aangescherpt.²⁵² Duitsland heeft in maart 2017 het plan opgevat om twee opvanghuizen voor minderjarigen te financieren in Marokko. Dit kan de re-integratie van minderjarige (criminele) terugkeerders uit Duitsland in Marokko vergemakkelijken.²⁵³ Zweden heeft interesse getoond om gezamenlijk opvanghuizen in andere landen te openen.

248 Zie Wolff S. (2014), ‘The Politics of Negotiating EU Readmission Agreements: Insights from Morocco and Turkey’, *European Journal of Migration and Law*, p. 69-95.

249 Zie: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2155901-spanje-kan-wel-afgewezen-asielzoekers-uit-marokko-uitzetten.html>.

250 Zie Persbericht Europese Rekenkamer, 17 maart 2016: ‘Doeltreffendheid van de EU-uitgaven in buurlanden met moeite aan te tonen, aldus EU-controleurs’. Het betreft landen van het oostelijk en zuidelijk nabuurschap en met name Algerije, Georgië, Libië, Moldavië, Marokko en Oekraïne. Zij onderzochten in totaal 23 projecten die een contractwaarde van 89 miljoen euro op een totaalbedrag van 742 miljoen euro vertegenwoordigden.

251 Zie: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-04/nordafrika-sigmar-gabriel-fluechtlinge-rueckfuehrung-gescheitert>.

252 Zie: <http://www.migrationsrecht.net/nachrichten-auslaenderrecht-politik-gesetzgebung/entwurf-eines-gesetzes-zur-besseren-durchsetzung-der-ausreisepflicht.html>.

253 Zie: http://www.dw.com/en/germany-to-build-orphanages-in-morocco-to-deport-minors/a-38724222?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=efea93735a-EMAIL_CAMPAIGN_2017_05_12&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-efea93735a-422310069.

Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CRM	College voor de Rechten van de mens
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EASO	European Asylum Support Office
ECRE	European Council of Refugees and Exiles
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EMN	Europees Migratie Netwerk
EU	Europese Unie
EU+	Europese Unie plus Noorwegen, Zwitserland, IJsland en Liechtenstein
Hof van Justitie EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JenV	Justitie en Veiligheid (voorheen ministerie VenJ)
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez-passer
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

English summary and recommendations

What are safe countries?

This advisory report refers to asylum seekers that come from countries that have been listed by the Netherlands as being ‘safe countries of origin’. The concept of a ‘safe country of origin’ is used when the Netherlands considers the general situation in the country of origin to justify the assumption that the residents, with the exception of explicit circumstances, do not qualify for international protection (refugee status and subsidiary protection status). Exclusively for the purposes of readability, the countries in this report will be referred to by the term ‘safe countries’.

In some cases, although the *general* situation in the country may be safe, *individual* circumstances may justify protection. For that reason, treaties and laws prescribe that every application for international protection should be considered on its own merits. This means that an individual consideration of the asylum claim should be guaranteed and that the number of applications for international protection from safe countries cannot be reduced to zero. Nevertheless, it does allow for asylum procedures of residents from safe countries to be processed more quickly.

A patchwork of safe country lists

The Netherlands, like its fellow EU Member States, maintains its own standards with regard to listing a country of origin as safe. In addition to the national lists of safe countries, there is also a draft EU list of safe countries. In comparison to the national lists, the draft EU list is very limited: as of October 2017, the draft EU list included 7 non-EU countries (the 28 EU Member States were already included in the Aznar Protocol), as opposed to 32 countries that made up the Netherlands’ list (59 countries in total including EU countries). In addition, as of late 2017, there are 32 countries that, although not included on the Dutch list, have been designated as safe by at least one other EU Member State. The absence of a commonly accepted interpretation of a ‘safe country’ within Europe has led to a confusing patchwork of lists of safe countries that is difficult to defend.

Key question

The Minister for Migration requested the Advisory Committee on Migration Affairs to answer the following key questions: What are the reasons for residents from safe countries to request asylum in the Netherlands? And how can residents from these countries, who have virtually no chance of being granted asylum, be discouraged from applying for asylum? For the purposes of this advice, research and three case studies were carried out into motives of asylum seekers from Albania, Georgia and Morocco that applied for asylum in the Netherlands. These three countries represent three key regions of origin (Western Balkans, the former Soviet Union and North Africa) and account for the largest influx of asylum seekers to the Netherlands.

Faster procedures?

One of the reasons to implement the use of the concept of a safe country was the notion that asylum applications from residents of those countries could be processed/rejected more quickly. That assumption, however, is only partially supported by the figures. The processing time for asylum applications for countries designated as safe has been reduced to approximately 50 days (Albania), 80 days (Morocco) and 90 days (Georgia). The processing time is therefore still higher than the 10 days that is aimed for in the fast-track asylum procedure. This is the result of still processing some applications in question via the ‘normal’ or ‘Dublin Regulation track’ (transfer to another EU Member State), resulting in an equally lengthy processing time. This raises the question of whether it

makes sense to relocate asylum seekers with no chance of a successful application within the EU. Answering that question, however, must also take into account that not all EU Member States have designated the same countries of origin as safe.

These circumstances provide prospective migrants with an open invitation to go ‘asylum shopping’, meaning that if they are unsuccessful in one EU country, they may be more successful in another. In fact, the absence of adequate EU coordination undermines a key objective of the safe country policy, namely the reduction of asylum flows.

Push factors stronger than pull factors

Asylum seekers from safe countries each have their own feelings of insecurity that constitute a powerful motive for their migration to ‘Europe’. Those feelings of insecurity are not restricted to individual persecution or human rights violations, but also stem from the lack of basic necessities, employment prospects that provide sufficient income to start and support a family, or are the result of an absent or failing social infrastructure (education, health care, etc.), poor governance, corruption and the existence of parallel social systems, such as vendettas and blood feuds. These push factors in themselves constitute powerful motivators that are stronger than the pull factors, which include the perception of the destination as a safe(r) country and the expectation of a guaranteed better life as key principles.

Addressing those push factors requires significant and long-term effort

These root causes of migration cannot be substantially affected by an individual nation such as the Netherlands. The nature and extent of the issues require a common structured EU approach on a much larger scale than is currently the case. Such action should also take into account that any improvement of the (administrative and socio-economic) conditions in countries of origin will initially result in a certain period of increased interest in migration. The creation of legal migration pathways would seem to be the preferred method to help reduce illegal migration.

Upon departure: few pull factors for the Netherlands

The research conducted for the report showed that most respondents from the safe countries of Albania, Georgia and Morocco arrived in the Netherlands in a roundabout way, more or less by accident. Only a handful, primarily Moroccan asylum seekers, indicated to have chosen the Netherlands as their final destination in advance. They chose the Netherlands based on their hope that the Netherlands could offer them the best opportunities in economic and social terms. A group of the Albanian asylum seekers had no specific country in mind as their destination, with another group having the United Kingdom in mind as their destination. The majority of Georgian asylum seekers upon departure had initially decided to go to Germany.

During their voyage: more pull factors for the Netherlands

Although the Netherlands was not initially the final destination of the majority of asylum seekers from the three countries, they will have decided on the Netherlands at a certain point during their trip. In many cases, their decisions were based on stories about the Netherlands shared by fellow nationals, which they picked up on their voyage or while staying at reception centres in other countries. In many cases, they had first applied for asylum in Germany, with its neighbour, the Netherlands, only coming into the picture after their application having been rejected and/or conditions there being disappointing. The perceived quality of asylum and reception facilities played a key role in subsequently choosing to come to the Netherlands. In addition, the Netherlands has a positive image with regard to freedom and security, tolerance, and the absence of discrimination. For Albanian migrants, the issue of the presence of good medical facilities and employment opportunities also played a significant role. Moroccan migrants, however, considered the presence of a large Moroccan-Dutch community to be important.

Varying return policy results

The Netherlands has undertaken several initiatives in the past, with varying results, aimed at achieving the more effective return of rejected asylum seekers. These initiatives proved to be effective to a significant extent with regard to Albania and Georgia (despite a large number of persons departing to an unknown destination) but not for Morocco. The influx of Albanians and Georgians to the Netherlands has since dropped to (nearly) the level of before the peak in 2016. The influx of Moroccan (and Algerian) asylum seekers, however, has remained high in 2017. This is potentially related to the difficult and protracted collaboration with the Moroccan and Algerian governments in the field of return policy.

Recommendations

Based on its studies, the Advisory Committee on Migration Affairs makes the following recommendations to the Minister for Migration.

Recommendation 1:

The primary focus should be on removing the push factors: these are, after all, powerful factors in themselves and, moreover, they are stronger than the pull factors that make asylum seekers choose the Netherlands as a destination country. Where possible, the root causes of migration should be tackled – preferably by way of international partnerships, such as the EU in particular – and a tailored approach should be provided for each country. The Netherlands and the EU should consider legal migration pathways (employment and vocational training) for countries that cooperate on return policy, such as Albania and Georgia. Countries that do not cooperate on return policy, such as Morocco and Algeria, should, in principle, be excluded until they make and implement agreements with regard to return policy.

Recommendation 2:

Both for reasons of principle (equality and credibility) and practicality (preventing asylum shopping), the Netherlands should make a strong commitment to achieving a harmonised EU definition of a ‘safe country’ and an uniform application thereof. The Netherlands should be committed to creating a more level playing field in the EU, both with regard to the processing times of asylum applications from safe countries, the outcomes of the applications, and the reception and return facilities.

Recommendation 3:

The lengthy processing times of Dublin applications of asylum seekers from safe countries should be shortened or those asylum applications should be handled by the Netherlands in the safe countries track to prevent asylum seekers from remaining in facilities longer than necessary.

Recommendation 4:

- a) Commitment within the EU should be strengthened regarding return policy agreements with safe countries, particularly regarding difficult return countries.
- b) A tailored approach should be used when imposing entry bans. An analysis should be conducted for each safe country to ascertain whether restricting/scrapping return support would be effective or counterproductive, partly in order to achieve more voluntary returns to difficult return countries.

Recommendation 5:

(Joint) information campaigns should be targeted not only at residents still in the country of origin, but also at migrants already on their way and located elsewhere in Europe.

Samenstelling adviescommissie

Voorzitter:

- mr. J.N.M. Richelle (Koos), voormalig directeur-generaal bij de Europese Commissie.

Plaatsvervangend voorzitter:

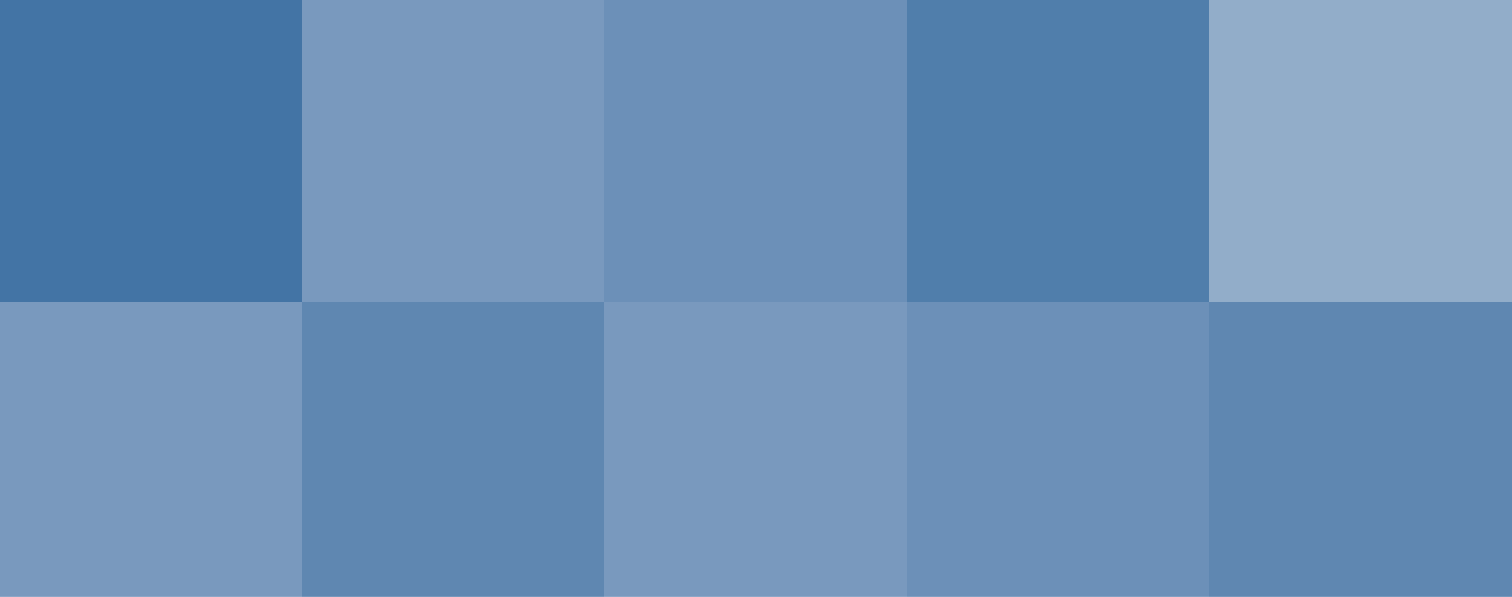
- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam

Leden:

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht, Universiteit Leiden, thans gasthoogleraar bij de Vrije Universiteit Amsterdam
- dr. S.A. Bonjour (Saskia), docent Politicologie, Universiteit van Amsterdam
- dr. mr. E.R. Brouwer (Evelien), senior onderzoeker/docent sectie migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), ex-rechter en -staatsraad in buitengewone dienst
- prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- mr. J.M.C. Louwinger-Rijk (Judith), raadsheer Gerechtshof Amsterdam
- prof.dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), hoogleraar mensenhandel en globalisering, Universiteit van Tilburg

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)



ISBN: 978-90-8521-074-0