

Aanbevelingen van UNHCR over het versterken van vluchtelingenbescherming in Nederland, Europa en wereldwijd

April 2024

Dit document bevat aanbevelingen van de Vertegenwoordiging voor Europese Zaken, België, Luxemburg, Ierland en Nederland van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR). De aanbevelingen beogen de bescherming van de rechten van asielzoekers, vluchtelingen en staatlozen in Nederland verder te versterken. Tevens bevat dit document aanbevelingen met betrekking tot de rol van Nederland in Europese en internationale vluchtelingen- en asielzaken. Deze aanbevelingen, uiteengezet in paragraaf 4, zijn gericht aan de toekomstige Nederlandse regering, Tweede Kamerleden en andere relevante institutionele instellingen en belanghebbenden.

UNHCR doet deze aanbevelingen als het agentschap dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het mandaat is toevertrouwd om internationale bescherming te bieden aan vluchtelingen en, ter ondersteuning van regeringen, naar permanente oplossingen voor vluchtelingen te zoeken.¹ UNHCR is verantwoordelijk voor het toezicht op de implementatie van het Verdrag inzake de status van vluchtelingen uit 1951, waar Nederland partij bij is. UNHCR heeft dus een direct belang bij discussies over beleid en wetsvoorstellen die betrekking hebben op asielzoekers en vluchtelingen. De Algemene Vergadering van de VN heeft UNHCR ook een wereldwijd mandaat toevertrouwd om staatlozen wereldwijd te beschermen en staatloosheid te voorkomen en te verminderen.²

1. Inleiding

Nederland is al vele jaren een betrouwbare partner van UNHCR en heeft in de afgelopen decennia een aanzienlijke bijdrage geleverd aan internationale vluchtelingenbescherming, onder meer door het opbouwen van een solide asielsysteem, een langdurige inzet voor hervestiging van vluchtelingen en het bieden van goede kansen op het gebied van participatie en inclusie van vluchtelingen. Binnen de EU heeft Nederland zich altijd sterk gemaakt voor meer solidariteit, en voor eerlijke asielprocedures die in lijn zijn met internationale standaarden om ervoor te zorgen dat vluchtelingen de bescherming krijgen die zij in Europa nodig hebben.

¹ Algemene Vergadering van de VN, UNHCR-statuuut, 14 december 1950, www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, para. 1.

² Resolutie A/RES/50/152 van de Algemene Vergadering van de VN, 9 februari 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>, herhaald in latere resoluties, waaronder A/RES/61/137 van 25 januari 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45fa902d2.html>, A/RES/62/124 van 24 januari 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b2fa642.html>, en A/RES/63/148 van 27 januari 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4989619e2.htm>.

Wereldwijd is Nederland toonaangevend op humanitaire beleidsterreinen op het gebied van onder meer bescherming tegen seksuele uitbuiting en misbruik en seksuele intimidatie, toegang tot geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning, ook in noodsituaties, bescherming van vrouwen en meisjes, toegang tot middelen van bestaan (zelfredzaamheid), onderwijs en versterking van de nexus humanitaire hulp-vrede-ontwikkeling. Nederland heeft ook bijgedragen aan inspanningen om de bescherming van vluchtelingen te verbeteren in landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen.

UNHCR is de Nederlandse regering dankbaar voor haar langdurige inzet en bijdrage aan het versterken van internationale bescherming van vluchtelingen, het ondersteunen van multilateralisme en het tonen van humanitair leiderschap.³ Nederland biedt essentiële steun aan UNHCR, waaronder als grote donor via cruciale ongeoormerkte financiering. Deze bijdrage is belangrijk voor UNHCR om in de kritieke humanitaire behoeften van de meest kwetsbare vluchtelingen te voorzien. Als belangrijke partner van UNHCR is Nederland sinds 1955 lid van het Uitvoerend Comité.

2. Versterking van het asiel en vluchtelingenbeleid in Nederland

De Nederlandse regering heeft tussen 2016 en 2021 een reeks bezuinigingsmaatregelen ingevoerd bij het Centraal orgaan voor de opvang van asielzoeker (COA) en de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), verantwoordelijk voor de behandeling van asielaanvragen en aanvragen voor gezinshereniging. Deze bezuinigingen worden algemeen beschouwd als een belangrijke reden voor de huidige opvangcrisis en de achterstanden bij de behandeling van asiel- en gezinsherenigingsaanvragen. In de afgelopen jaren zijn er maatregelen ingevoerd om het aantal nieuwe asielzoekers en vluchtelingen te verminderen, zoals het tijdelijk stopzetten van de uitvoering van het hervestigingsprogramma in het kader van de "EU- Turkijedeal" en het tijdelijk invoeren van huisvestingseisen, waardoor gezinshereniging werd vertraagd. UNHCR is bezorgd over het lopende debat, waarbij de focus lijkt te liggen op het terugdringen van het aantal asielzoekers en vluchtelingen in plaats van het versterken van de effectiviteit van het asielsysteem.

In 2022 heeft Nederland snel gereageerd op de ongekende vluchtelingensituatie die onstond door de oorlog in Oekraïne. Nederland heeft vluchtelingen uit Oekraïne verwelkomd, hen tijdelijke bescherming verleend na de activering van de EU-richtlijn tijdelijke bescherming (RTB) en hen voorzien van opvang en toegang tot de arbeidsmarkt.⁴ Hoewel de Nederlandse reactie op vluchtelingen uit Oekraïne overweldigend positief is geweest, merkt UNHCR op dat

³ Nederland is onlangs vicevoorzitter geworden van de kerngroep van het SSAR-ondersteuningsplatform voor Afghanistan en heeft de leiding in het meerlandenpartnerschap Prospects.

⁴ EU, Raad van de Europese Unie, Richtlijn 20 01/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, 7 augustus 2001 (EU-TPD) <https://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>.

vluchtelingen uit Oekraïne geen juridische status en rechten krijgen die gelijk zijn aan die van andere vluchtelingen in Nederland, en raadt Nederland aan om dit aan te pakken.

2.1 Het asielsysteem

Ondanks de genoemde uitdagingen heeft Nederland een goed gevestigd asielsysteem dat asielzoekers het recht garandeert om hun aanvraag individueel te laten behandelen in een eerlijke asielprocedure. UNHCR verwelkomt de nodige investeringen om de kwaliteit en de efficiëntie van het asielsysteem te verbeteren, onder meer door het behandelen van asielaanvragen in verschillende sporen en het toepassen van innovatieve methoden voor het behandelen van asielaanvragen, in lijn met de aanbevelingen van UNHCR.⁵

UNHCR is van mening dat het waarborgen van een voorspelbare en duurzame financiering voor de asielprocedure en de relevante autoriteiten/instanties, zelfs in tijden van dalende aankomstcijfers, essentieel is om de algehele kwaliteit en tijdigheid van asielbeslissingen te waarborgen. Een eerlijke en efficiënte asielprocedure helpt achterstanden te voorkomen en de kosten te verlagen met betrekking tot beroepsprocedures, opvang en administratieve boetes. UNHCR is bereid om het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) te blijven ondersteunen in hun inspanningen op het gebied van kwaliteitsborging, capaciteitsontwikkeling en het nakomen van de internationale verplichtingen.

2.2 Het opvangsysteem

UNHCR blijft zich zorgen maken over de aanhoudende opvangcrisis in Nederland. Sinds eind 2021 worden veel vluchtelingen en asielzoekers, waaronder gezinnen met kinderen, ondergebracht in tijdelijke (crisis) noodopvanglocaties, vaak onder mensonterende omstandigheden. UNHCR verwelkomt de Wet op de gemeentelijke taak opvang van asielzoekers ("Spreidingswet") die op 1 februari 2024 in werking is getreden. De wet is een positieve stap in de richting van een herstructurering van het opvangsysteem, die leidt tot een eerlijkere verdeling van asielzoekers over het land, waardoor kleinschaligere opvangcentra in gemeenschappen mogelijk worden en meer draagvlak bij het publiek ontstaat.⁶

UNHCR is bezorgd over de mogelijke invoering van plafonds voor het aantal asielzoekers en vluchtelingen dat jaarlijks in het land mag worden toegelaten. UNHCR wil onderstrepen dat als een dergelijk plafond zou leiden tot de weigering van toegang voor asielzoekers en vluchtelingen tot het grondgebied en tot asielprocedures, dit een schending zou zijn van het internationale en

⁵ UNHCR, Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, 25 juli 2018, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

⁶ UNHCR, *UNHCR's aanbevelingen voor het verbeteren van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland*, January 2024,

Europese vluchtelingenrecht. Het zorgt er ook voor dat de Europese solidariteit wordt ondermijnd en dit leidt ertoe dat de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen eerder wordt verschoven dan gedeeld. Zoals blijkt uit vele voorbeelden in Europa, zijn er manieren voor landen om veerkrachtige en flexibele asielsystemen op te bouwen, waarbij bescherming en een eerlijk en efficiënt proces de uitgangspunten vormen. Met een solide asielsysteem zijn landen in staat om bestaande achterstanden efficiënt aan te pakken en tegelijkertijd adequaat te kunnen reageren op de aankomst van nieuwe asielzoekers en vluchtelingen. Dit is in de huidige context van toenemende vluchtelingencrises noodzakelijk om internationale bescherming te kunnen waarborgen en verantwoordelijkheid te kunnen blijven delen. Een dergelijke aanpak is ook in overeenstemming met de doelstellingen van het Global Compact on Refugees.⁷ UNHCR staat klaar om Nederland te ondersteunen bij het nakomen van zijn verplichtingen om internationale bescherming te bieden aan asielzoekers en vluchtelingen die in Nederland bescherming zoeken.

2.3 Kinderbescherming

Nederland heeft recent een groter aantal alleenstaande kinderen opgevangen dan in voorgaande jaren.⁸ UNHCR erkent dat de opvang van deze kinderen, gelet op hun specifieke kwetsbaarheid, beschermingsbehoeften en rechten, een aantal uitdagingen met zich meebrengt. Uit onderzoek blijkt dat veel kinderen zich bij aankomst in Nederland verloren voelen en duidelijkere informatie en kindvriendelijke ondersteuning nodig hebben in hun contacten met autoriteiten en belanghebbenden die verantwoordelijk zijn voor hun opvang, zorg en het behandelen van hun asielaanvraag.⁹ Recent zijn hiervoor aanbevelingen gedaan, onder meer door het Comité voor de Rechten van het Kind, waaronder het aanpakken van het tekort aan voogden en de noodzaak van een kindvriendelijkere registratieprocedure.¹⁰ UNHCR heeft ook geconstateerd dat het beginsel van het belang van het kind niet altijd als een eerste overweging wordt gehanteerd in de asielprocedure en in opvang van alleenstaande kinderen.¹¹

Als partij bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) is Nederland verplicht te zorgen voor een asielsysteem waarin de rechten van kinderen volledig worden gerespecteerd, waaronder het opnemen van het beginsel van het belang van het kind als een eerste overweging

⁷ [The Global Compact on Refugees | UNHCR](#)

⁸ De IND meldt dat in 2023 in totaal 5.804 alleenstaande en gescheiden kinderen asiel hebben aangevraagd in Nederland. In 2022 vroegen in totaal 4.207 alleenstaande en gescheiden kinderen asiel aan in Nederland. Zie: <https://ind.nl/en/about-us/statistics-and-publications/asylum-trends>.

⁹ UNHCR, In de eerste plaats een kind, juli 2019.

¹⁰ Zie de aanbeveling van het CRC aan Nederland: "Zorg voor kindvriendelijke asielprocedures voor alle kinderen onder de 18 jaar, onder andere door: [...] (iii) hen te voorzien van op hun leeftijd afgestemde informatie en juridisch advies over hun rechten, asielprocedures, beschikbare diensten en vereisten voor documentatie." maart 2022, [CRC/C/NLD/CO/5-6: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands | OHCHR](#)

¹¹ UNHCR, *UNHCR's aanbevelingen voor het verbeteren van de opvang van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland*, januari 2024,

in de opvang en de asielprocedure.¹² UNHCR beveelt aan te overwegen om pragmatische en principiële maatregelen te onderzoeken, zoals het opzetten van een registratiecentrum voor alleenstaande kinderen in de asielprocedure zodat de multidisciplinaire aanpak beter gecoördineerd kan worden en er beter rekening kan worden gehouden met de behoeften van deze kwetsbare kinderen in de opvang en de asielprocedure.¹³

In Nederland hebben alle asiel- en vluchtelingenkinderen recht op onderwijs. Hun (her)inschrijving op lokale scholen wordt echter soms maandenlang vertraagd door de problemen in het opvangsysteem, waardoor kinderen vaak moeten verhuizen tussen opvangcentra en gemeenten. Verder wordt er geen rekening gehouden met de capaciteit van scholen voordat een noodopvanglocatie wordt geopend. Ook hebben sommige gemeenten een voorkeur om gezinnen met kinderen op noodlocaties te huisvesten, waar de omstandigheden en toegang tot onderwijs vaak onder de maat zijn.

In oktober 2023 is er een wet aangenomen die de oprichting van tijdelijke parallelle onderwijsfaciliteiten voor nieuwkomers mogelijk maakt om zodoende het gebrek aan onderwijsfaciliteiten aan te pakken.¹⁴ Echter UNHCR beveelt in plaats daarvan aan om te investeren in het vergroten van de capaciteit van het reguliere onderwijssysteem, zodat tijdige toegang tot regulier onderwijs kan worden gegarandeerd.

2.4 Gezinshereniging

Het recht op familie- en gezinsleven is belangrijk voor vluchtelingen. Het in stand houden en faciliteren van het gezinsleven draagt bij tot de bescherming, het emotionele en fysieke welzijn, en de zelfredzaamheid van vluchtelingen. Langdurige scheiding van gezinsleden kan desastreuze gevolgen hebben voor het welzijn van vluchtelingen en hun gezinnen. De behoefte aan hereniging met familieleden is een van de belangrijkste redenen voor vluchtelingen om te reizen langs onveilige routes. Door het recht op gezinsleven te respecteren en aanvragen voor gezinshereniging op een positieve, humane en snelle manier te behandelen, kunnen vluchtelingen zich via veilige legale routes met hun gezinsleden herenigen. Gezinshereniging is ook belangrijk ter ondersteuning van een succesvolle participatie en inclusie van vluchtelingen in de maatschappij.

¹² Zoals aanbevolen door het CRC aan Nederland: "Zorg ervoor dat de belangen van asielzoekende kinderen de eerste overweging krijgen in alle asielprocessen en dat hun standpunten worden gehoord, in aanmerking worden genomen en het nodige gewicht krijgen." maart 2022, [CRC/C/NLD/CO/5-6: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands | OHCHR](#)

¹³ Inspiration can be drawn from the Balranda and Barnahus concepts. [Barnahus](#), the arrival center, is a nurturing place where children can be safe, supported and protected. It is a place where they can rest and be informed in a way that they understand, which encourages the making of informed decisions. The venues used for Barnahus are the group homes for UASC and on-call family homes that exist today. [Barnahus](#) is a process through which formalized best interest assessment and best interest determination procedures are conducted through a multi-disciplinary approach with relevant actors. The process enables the children to voice opinions regarding decisions and procedures that concern them.

¹⁴ Stb-2023-332 [include link]

UNHCR is bezorgd over recente discussies en pogingen om het gezinsherenigingsbeleid in te perken.¹⁵ Maatregelen om gezinshereniging te beperken kunnen inbreuk maken op het recht op familie- en gezinsleven, onder meer op grond van de EU-richtlijn inzake gezinshereniging. UNHCR is ook bezorgd over de toenemende doorlooptijden voor aanvragen voor gezinshereniging, waardoor gezinnen lange tijd moeten wachten op hereniging. Vooral kinderen hebben recht op humane en snelle gezinsherenigingsprocedures.¹⁶ UNHCR heeft specifieke richtlijnen opgesteld om een flexibele aanpak van gezinsherenigingsprocedures in Europa aan te moedigen en blijft beschikbaar om Nederland te blijven ondersteunen om ervoor te zorgen dat vluchtelingen en hun familieleden snel worden herenigd.¹⁷

2.5 Duur van bescherming

UNHCR verwelkomt het feit dat de Nederlandse Vreemdelingenwet hetzelfde type en dezelfde duur van verblijfsvergunning toekent aan zowel personen met een subsidiaire beschermingsstatus als personen die erkend zijn als verdragsvluchteling. Het toekennen van gelijke rechten voorkomt discriminatie en garandeert gelijke behandeling.¹⁸ UNHCR moedigt de Nederlandse regering sterk aan om dit één-statussysteem in de toekomst te handhaven. Het één-statussysteem werd in Nederland ingevoerd om het aantal beroepen en de extra personeelstijd en -kosten die gemoeid zijn met herzieningen van de subsidiaire status, tot een minimum te beperken. Bovendien is volgens internationale en Europese normen een gedifferentieerde behandeling op basis van immigratiestatus alleen toegestaan als de gronden objectief en redelijk gerechtvaardigd zijn.¹⁹ In de ervaring van UNHCR hebben vluchtelingen met een subsidiaire beschermingsstatus net als personen die erkend zijn als verdragsvluchteling vergelijkbare beschermingsbehoeften. In de praktijk kunnen personen die subsidiaire bescherming genieten over het algemeen niet eerder naar hun land van herkomst terugkeren dan verdragsvluchtelingen.

¹⁵ In 2022 werd een extra huisvestingseis ingevoerd voor vluchtelingen, waardoor hun gezin zich alleen bij hen kon voegen als ze een huis in de gemeente toegewezen kregen. In 2023 stortte de regering in omdat ze het niet eens kon worden over het beperken van gezinshereniging voor vluchtelingen met subsidiaire bescherming en het instellen van een quotum van 250 gezinsleden per maand om zich te mogen hereenigen. Tot slot wordt er voortdurend gediscussieerd over de invoering van een 'twee-statussysteem', waarbij de gezinshereniging voor vluchtelingen met subsidiaire bescherming wordt beperkt.

¹⁶ CRC, Art. 9, 10 and 16. UN CRC Committee, General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, <https://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>, para. 83. As recommended by the CRC to the Netherlands:

"Strengthen measures aimed at ensuring that decisions on applications for family reunification are taken promptly and within the maximum time permitted under legislation, including by allocating sufficient financial, human and technical resources for the asylum system". March 2022, [CRC/C/NLD/CO/5-6: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands | OHCHR](#)

¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe*, February 2023, <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2023/en/96763>.

¹⁸ UNHCR, Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466, February 2018,

¹⁹ Handvest van de grondrechten van de EU, art. 21; Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), art. 14. Voor jurisprudentie, zie bijvoorbeeld, *Niedzwiecki v. Germany*, European Court of Human Rights (ECtHR), 25 October 2005, <http://www.refworld.org/docid/4406d6cc4.html>; *Okpiz v. Germany*, ECtHR, 25 October 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4406d7ea4.html>; *Biao v. Denmark* (Grand Chamber), ECtHR, 24 May 2016, <http://www.refworld.org/cases,ECHR,574473374.html>; *Hode and Abdi v. The United Kingdom*, ECtHR, 6 November 2012, <http://www.refworld.org/cases,ECHR,509b93792.html>.

UNHCR pleit er al lang voor dat vluchtelingen recht hebben op een veilige en stabiele beschermingsstatus, die niet regelmatig wordt herzien. Dat wil niet zeggen dat een eenmaal toegekende status nooit kan ophouden; het beschermingssysteem voor vluchtelingen werd in die zin ontworpen. Belangrijker is echter dat vluchtelingen moeten kunnen vertrouwen op internationale bescherming, tenzij de veiligheidssituatie in hun land van herkomst ingrijpend verandert.

In het Vluchtelingenverdrag was het niet de bedoeling dat de beschermingsbehoeften van vluchtelingen regelmatig opnieuw zouden worden beoordeeld. Vanaf dat moment zou de nadruk moeten liggen op het verlenen van een aantal rechten en steun aan vluchtelingen om hun leven opnieuw op te starten, hen in staat te stellen voor zichzelf en hun gezin te zorgen en bij te dragen aan de samenleving die hen opvangt. Regelmatige statusherzieningen kunnen nadelig zijn voor de vluchteling en het gezin, een onnodige belasting vormen voor de asielinstanties en hogere kosten voor de staat met zich meebrengen. In veel gevallen is het onwaarschijnlijk dat de beschermingsstatus zal eindigen, aangezien de beschermingsbehoeften meestal niet van korte duur zijn. Veel situaties van gedwongen ontheemding wereldwijd zijn van langdurige aard en duren vele jaren, zelfs decennia.

UNHCR beveelt daarom aan dat Nederland de bestaande praktijk van het verlenen van een veilige stabiele status aan personen die internationale bescherming nodig hebben, handhaaft.²⁰ Handhaving van het één-status-systeem komt ten goede aan de participatie en inclusie en zorgt voor een stabiele en duurzame basis voor vluchtelingen en hun familieleden.

2.6 Participatie en Inclusie

Participatie en inclusie brengen zowel uitdagingen als kansen met zich mee. Het opbouwen van sociale cohesie, stabiliteit en veiligheid vereist dat de samenleving in staat is om vluchtelingen op te vangen en dat vluchtelingen goed worden ondersteund om hun potentieel te kunnen realiseren. UNHCR erkent de vele inspanningen en investeringen die de Nederlandse regering heeft gedaan en het indrukwekkende werk dat door gemeenten is verricht, om de succesvolle participatie en inclusie van vluchtelingen in Nederland te ondersteunen. UNHCR merkt op dat het belang van effectieve participatie en inclusie door bijna alle politieke partijen in Nederland onderstreept wordt als een cruciaal aandachtspunt. Verder is het door de staatscommissie demografische ontwikkelingen genoemd als een belangrijk aandachtsg gebied.²¹

UNHCR moedigt de Nederlandse regering aan om, in nauwe samenwerking met relevante partijen, haar inspanningen voor de effectieve participatie en inclusie van vluchtelingen voort te zetten. Hierbij moet de nadruk vooral liggen op het bevorderen van gastvrije gemeenschappen en draagvlak, sociale inclusie en participatie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt, ondersteuning van lokale overheden en een grotere betrokkenheid van de particuliere sector en

²⁰ UNHCR, ExCom Conclusion on local integration, No. 104 (LVI) – 2005,

²¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, (2024). Gematigde groei – Rapport van de Staatscommissie Demografische

UNHCR pleit er al lang voor dat vluchtelingen recht hebben op een veilige en stabiele beschermingsstatus, die niet regelmatig wordt herzien. Dat wil niet zeggen dat een eenmaal toegekende status nooit kan ophouden; het beschermingssysteem voor vluchtelingen werd in Ontwikkelingen 2050, Den Haag.

het maatschappelijk middenveld om een beleid voor de lange termijn te ontwikkelen en programma's gericht op participatie en inclusie te blijven financieren. Belangrijk is bovendien dat alles in het werk wordt gesteld om intolerantie en xenofobie tegen te gaan.

2.7 Situatie van staatlozen

Hoewel het exacte aantal staatlozen in Nederland onbekend is, is de verwachting dat het om een aanzienlijk aantal gaat, voornamelijk bestaande uit asielzoekers, vluchtelingen en personen die in de burgerlijke stand staan ingeschreven met "onbekende nationaliteit". UNHCR is verheugd over de inwerkingtreding van de wet vaststellingsprocedure staatloosheid, die hopelijk zal leiden tot de identificatie en vermindering van staatloosheid.²² UNHCR verwelkomt ook de intrekking, op 1 oktober 2023, van twee voorbeholden bij het Verdrag van 1954 betreffende de status van staatlozen (Verdrag van 1954).²³

Om haar internationale verplichtingen met betrekking tot staatloosheid volledig na te komen, beveelt UNHCR de Nederlandse regering aan om effectieve toegang tot een verblijfsvergunning in te voeren voor personen van wie is vastgesteld dat zij staatloos zijn en die vanwege hun staatloosheid niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst of voormalig verblijf. Op dit moment is er geen verblijfsvergunning gekoppeld aan personen die staatloos zijn verklaard in de nieuwe vaststellingsprocedure staatloosheid, waardoor staatlozen het risico lopen op voortdurende onzekerheid en niet kunnen genieten van de rechten die worden gegarandeerd door het Verdrag van 1954 en andere internationale mensenrechtenverdragen. Dit komt niet overeen met hun beschermingsbehoeften als staatlozen en is niet in overeenstemming met het doel van staatloosheidsverdragen. UNHCR raadt de Nederlandse regering aan om personen die als staatloos worden vastgesteld effectief toegang te bieden tot een verblijfsvergunning.

3 Nederlandse inzet voor versterking van de bescherming van vluchtelingen in de EU en wereldwijd

In de afgelopen tien jaar zijn vluchtelingen crises wereldwijd in omvang en complexiteit toegenomen. In 2023 zal het totale aantal gedwongen ontheemden meer dan 114 miljoen bedragen²⁴. In tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, blijft de meerderheid van de mensen die hun huis moeten ontvluchten in eigen land of vlucht naar een buurland. Lage- en middeninkomenslanden bieden onderdak aan 83% van alle vluchtelingen ter wereld, terwijl de minst ontwikkelde landen asiel verlenen aan een derde van het wereldwijde totaal.

²² Wet Vaststellingsprocedure Staatloosheid, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048458/2023-10-01>

²³ Besluit van 10 juli 2023 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 7 juni 2023, houdende regels met betrekking tot de vaststelling van staatloosheid (Wet vaststellingsprocedure staatloosheid) (Stb. 2023, 230) en de rijkswet van 7 juni 2023 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbeholden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid (Stb. 2023, 229)], 10 juli 2023, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-259.html>.

het maatschappelijk middenveld om een beleid voor de lange termijn te ontwikkelen en programma's gericht op participatie en inclusie te blijven financieren. Belangrijk is bovendien dat alles in het werk wordt gesteld om intolerantie en xenofobie tegen te gaan.

²⁴ [Global Refugee Forum Opening remarks of the UN High Commissioner for Refugees, Filippo Grandi | UNHCR](#)

Terwijl mensen de Middellandse zee naar Europa blijven oversteken, verliezen nog steeds te veel mensen op tragische wijze hun leven op zee in een poging om in veiligheid te komen. Ook aan de landsgrenzen worden mensen nog steeds tegengehouden, soms met geweld, waardoor veel vluchtelingen Europa niet in kunnen om bescherming te zoeken. Ondertussen blijft de reactie van de wereld op grootschalige vluchtelingen crises inadequaet en ondergefinancierd, waardoor veel vluchtelingen een zeer onzekere toekomst tegemoet gaan.²⁵

Het is essentieel om oorzaken van vluchtelingen crises bij de wortel aan te pakken, humanitaire hulp te bieden en adequate bescherming in de regio te garanderen. Daarom adviseert UNHCR om de uitgaven voor het eerste jaar asiel in Nederland los te koppelen van het budget voor ontwikkelingssamenwerking of aan een maximum te binden.

3.1 De inzet van Nederland op EU-niveau

UNHCR erkent de sterke invloed van de Nederlandse regering binnen de EU, die pleit voor meer solidariteit en een gezamenlijke en eerlijke EU-oplossing voor de situatie van vluchtelingen die in Europa aankomen. UNHCR prijst de inspanningen van de regering om ervoor te zorgen dat de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) gebaseerd is op internationale normen en een gelijkere verdeling van vluchtelingen. UNHCR beschouwt het politieke akkoord over het Migratiepact²⁶ van de Europese Commissie als een positieve stap en een kans om te zorgen voor de juiste implementatie van hervormingen die het recht om asiel te zoeken in de EU respecteren en beschermen, in lijn met het Global Compact for Refugees (GCR).²⁷

UNHCR moedigt de Nederlandse regering aan om deel te blijven nemen aan solidariteitsmechanismen tussen EU-lidstaten om te zorgen voor meer gedeelde verantwoordelijkheid voor asielzoekers, en uiteindelijk betere bescherming voor mensen die op de vlucht zijn voor oorlog, geweld en vervolging.

Interne solidariteit binnen de EU moet gepaard gaan met blijvende toegang voor mensen tot de asielprocedures van de EU, in plaats van het verschuiven van verantwoordelijkheden en het externaliseren van asielprocedures naar niet-EU-landen. UNHCR spoort Nederland daarom aan om in de EU te blijven pleiten voor effectieve toegang tot het grondgebied van de EU, eerlijke en effectieve asielprocedures en snelle toegang tot veiligheid voor vluchtelingen die internationale bescherming nodig hebben. Ook is het van belang dat er gezocht wordt naar oplossingen voor de lange termijn voor ontschepingsregelingen en het garanderen van tijdige terugkeer voor mensen die geen internationale bescherming nodig hebben.

²⁵ [Global Appeal 2023 | Global Focus \(unhcr.org\)](#)

²⁶ UNHCR, Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum, January 2020, <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>.

²⁷ See: <https://www.unhcr.org/ph/the-global-compact-on-refugees>.

UNHCR dringt er bij de Nederlandse regering op aan om haar positie als wereldwijde pleitbezorger van mensenrechten en democratie te blijven gebruiken en om zich te blijven inzetten voor het bevorderen en opbouwen van een gecoördineerde Europese aanpak en een gemeenschappelijk Europees asiel- en migratiebeleid.

3.2 Het Global Compact voor vluchtelingen

Het *Global Compact on Refugees (GCR)* erkent de noodzaak van een sterkere verdeling van lasten en verantwoordelijkheden in de context van gedwongen ontheemding en een betere samenhang tussen humanitaire hulp, ontwikkelingshulp en vredesopbouw. De GCR, aangenomen in december 2018, is een handvat voor de internationale gemeenschap bij het ondersteunen van vluchtelingen en landen en gemeenschappen die grote aantallen vluchtelingen opvangen door het mobiliseren van politieke wil en een verbreding van het draagvlak.

Nederland heeft een cruciale rol gespeeld door zijn politieke steun en actieve betrokkenheid gedurende het hele proces van de New York Declaration, het Comprehensive Refugee Response Framework en het GCR. UNHCR waardeert het dat de Nederlandse regering zich heeft ingezet voor een overheidsbrede aanpak, een positief vluchtelingenverhaal, het aanpakken van achterliggende oorzaken, de samenhang tussen humanitaire hulp en ontwikkeling, en de rol van onderwijs en de particuliere sector bij het creëren van zelfredzaamheid. UNHCR moedigt de Nederlandse regering aan om door te gaan met het bevorderen en ondersteunen van de effectieve implementatie van het GCR, onder andere door de snelle implementatie van toezeggingen van Nederland en andere staten.²⁸

3.3 Hervestiging en complementaire legale routes

UNHCR en Nederland zijn al jarenlang partners op het gebied van hervestiging. Duizenden vluchtelingen, waaronder veel vrouwen en kinderen, hebben een veilig thuis kunnen vinden en hun leven opnieuw kunnen opbouwen dankzij het Nederlandse hervestigingsprogramma. UNHCR kijkt daarom uit om deze duurzame samenwerking met Nederland voort te zetten en om samen oplossingen te vinden voor vluchtelingen in Nederland, Europa en de rest van de wereld, door middel van hervestiging en door te zoeken naar andere complementaire legale routes voor vluchtelingen, met inbegrip van programma's voor '*community sponsorship*'.

Aangezien de mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer en lokale integratie van vluchtelingen in het huidige mondiale landschap steeds beperkter worden, wordt hervestiging een nog belangrijker instrument voor bescherming en voor het vinden van oplossingen voor een aantal

²⁸ For further information about the Global Compact on Refugees, including pledges and contributions, see <https://globalcompactrefugees.org/index.php/>.

van 's werelds meest kwetsbare vluchtelingen. Intensievere internationale inspanningen zijn cruciaal om het tekort aan hervestigingsplekken aan te pakken.²⁹ De Nederlandse regering kan blijf geven van het belang voor wereldwijde solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid met landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen, door het nationale hervestigingsprogramma en het aantal complementaire legale routes voor vluchtelingen uit te breiden. Dit kan ook bijdragen aan de bestrijding van het verdienmodel van mensensmokkel- en mensenhandelnetwerken.

3.4 Politieke en financiële steun aan internationale vluchtelingensituaties

UNHCR waardeert de rol die Nederland speelt in internationale crisisbeheersing, waaronder vredesbemiddeling en -handhaving. UNHCR wil ook de steun van Nederland voor de VN benadrukken. Het Nederlandse humanitaire beleid ondersteunt de bescherming van kwetsbare groepen in vluchtelingensituaties, waaronder kwetsbare meisjes en vrouwen, overlevenden van seksueel en gendergerelateerd geweld en personen met een beperking. Nederland maakt cruciale fondsen beschikbaar en speelt een belangrijke rol om vluchtelingen zelfredzaam te maken, en door steun te verlenen aan de verwevenheid/nexus van humanitaire hulp en ontwikkeling, waaronder het onderzoeken van mogelijkheden om ontwikkelingsprogramma's in landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen zo in te richten dat ze tegemoetkomen aan de behoeften van zowel de gastgemeenschappen als de vluchtelingen. UNHCR kijkt uit naar nauwe samenwerking met de Nederlandse regering op het gebied van nieuwe uitdagende kwesties, zoals ontheemding als gevolg van klimaatverandering.

Nederland is een van UNHCR's belangrijkste strategische partners; een top tien donor en UNHCR's derde grootste donor van ongeoormerkte financiering. UNHCR waardeert de voortdurende inzet van de Nederlandse regering voor voorspelbare en flexibele financiering voor zowel humanitaire en ontwikkelingsprogramma's die ten goede komen aan vluchtelingen en de samenleving die hen opvangt. Verder waardeert UNHCR de inzet van Nederland voor het vinden van humanitaire oplossingen en het ontwikkelen van nieuwe innovatieve manieren om vluchtelingen te helpen.

²⁹ Om de mogelijkheden voor hervestiging en complementaire trajecten te vergroten, hebben UNHCR, staten en partners The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways, June 2019, <https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf>, aangenomen. Voor de volgende fase, zie UNHCR, The Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030, June 2022, <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2022-08/Third%20Country%20Solutions%20for%20Refugees%20-%20Roadmap%202030.pdf>.

4. Aanbevelingen

4.1 Nationaal

Voor een betere bescherming en participatie van vluchtelingen en staatlozen in Nederland doet UNHCR aan de toekomstige Nederlandse regering en de Tweede Kamer de volgende aanbevelingen:

1. Versterk de kwaliteit en efficiëntie van de Nederlandse asielprocedure, onder meer door te zorgen voor een stabiele financiering van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de vreemdelingenkamers van de rechtbanken;
2. Zorg er voor dat de asielprocedure toegankelijk blijft voor alle asielzoekers die in Nederland internationale bescherming aanvragen en af te zien van de invoering van een asielquotum/plafond voor het aantal jaarlijks in Nederland op te vangen asielzoekers;
3. Ondersteun de uitvoering van de nieuwe Wet Gemeentelijke Taak Opvang Asielzoekers ('Spreidingswet') door meer te investeren in de herstructurering van het opvangsysteem, waarbij wordt ingezet op de ontwikkeling van extra kleinschalige opvangvoorzieningen;
4. Zorg voor een holistische benadering bij de opvang van alleenstaande kinderen waarbij het kind centraal staat en zorg er voor dat het belang van het kind een eerste overweging is bij alle beslissingen met betrekking tot kinderen in het asielproces;
5. Zorgen voor effectieve toegang tot onderwijs voor kinderen in de asielprocedure en kinderen met een verblijfstatus;
6. Zorg dat alle vluchtelingen hun recht op familie- en gezinsleven effectief kunnen uitoefenen door toegang tot gezinshereniging zo snel mogelijk te garanderen en kwetsbare vrouwen en kinderen in het bijzonder te beschermen tegen gevaarlijke reizen om hun familieleden te bereiken;
7. Zorg dat vluchtelingen aan wie bescherming is verleend op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming, een duidelijke juridische status krijgen die toegang biedt tot rechten en steun die gelijk zijn aan die van vluchtelingen aan wie internationale bescherming is verleend;
8. Handhaaf het één-statussysteem dat vluchtelingen gelijke rechten geeft, met name wat betreft de duur van verblijfsvergunningen en het recht op gezinshereniging, om discriminatie te voorkomen en gelijke behandeling te waarborgen;
9. Blijf werken aan een efficiënte participatie en inclusie, met de nadruk op het bevorderen van een gastvrije samenleving als ook de sociale inclusie en arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen;
10. Zorg er voor dat staatlozen daadwerkelijk toegang hebben tot de rechten die zijn vastgelegd in de verdragen inzake staatloosheid. Zorg voor effectieve toegang tot een verblijfsvergunning voor mensen die staatloos zijn verklaard en maak een einde aan staatloosheid in Nederland.

4.2. Internationaal

Om bij te dragen aan een effectief beschermingsklimaat in de EU en om de Nederlandse steun aan vluchtelingenbescherming wereldwijd te vergroten, doet UNHCR aan de toekomstige Nederlandse regering en Tweede Kamer de volgende aanbevelingen:

1. Ondersteun actief de ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, gebaseerd op internationale beschermingsnormen en -praktijken, inclusief toegang tot bescherming in de EU;
2. Neem deel aan effectieve mechanismen om meer solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid in de EU te faciliteren, onder meer door de implementatie van het nieuwe EU Migratiepact;
3. Ondersteun UNHCR's routegebaseerde aanpak op gemengde migratie, om beter om te gaan met gedwongen ontheemding langs routes naar Europa;
4. Bevorder de samenwerking van de EU met de landen van herkomst en transit om ervoor te zorgen dat vluchtelingen toegang hebben tot internationale bescherming.
5. Ondersteun de ontwikkeling van een veilig en voorspelbaar ontschepingsmechanisme voor personen die op zee gered worden;
6. Zet in op het daadwerkelijk uitvoeren van het "Global Compact on Refugees" – en blijf bescherming en oplossingen voor vluchtelingensituaties bovenaan de internationale politieke agenda plaatsen;
7. Zet in op meer hervestiging en de invoering van complementaire legale routes, waaronder 'community sponsorship' en maatregelen om de toegang tot efficiënte gezinsherenigingsprocedures te verbeteren, als blijk van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid naar landen die het merendeel van de vluchtelingen opvangen;
8. Blijf inzetten op meer voorspelbare en ongeoormerkte humanitaire- en ontwikkelingsfinanciering ter ondersteuning van internationale en lokale organisaties en gastlanden die reageren op vluchtelingensituaties overal ter wereld.