

THE
WEST
WING

Herziening van het Migratiebeleid

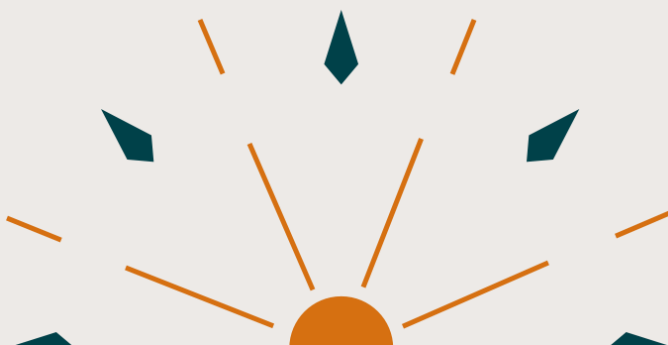
Op weg naar solidariteit en harmonisatie in
het Europees Migratiedebat en Asielstelsel

Beleidsadvies van

The West Wing

Denktank voor het Nederlandse

Ministerie van Buitenlandse Zaken



THE WEST WING

Dé jongerendenktank
van én voor het ministerie
van Buitenlandse Zaken

Trackleider

Colin Tibben

Eindredacteuren

Fatiha Abbach

Zeineb Romdhane

Ali Mohammadi

Trackleden

Alex Iliopoulos

Donna Lippes

Hilde Baarsma

Lashinda van den Ham

Luc Haverkamp

Marika Blanken

Marleen van Ooijen

Richtsje Kurpershoek

Tony de Die

Wouter Jansen

Dit beleidsadvies is onderdeel van de denktank The West Wing en wordt uitgevoerd in opdracht van de Directie Integratie Europa (DIE) van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit advies ligt bij de auteurs.

Inhoud

Afkortingenlijst	5
Samenvatting	6
Introductie	8
Hoofdstuk 2. De harmonisatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	9
2.1. Inleiding	9
2.2. Probleemanalyse	10
2.2.1. Inefficiënt en ineffectief transfersysteem	10
2.2.2. Inadequate toepassing van hiërarchie verantwoordelijkheidscriteria	10
2.2.3. Onevenredige druk op de capaciteit van verschillende asielsystemen	11
2.2.4. Gebrek aan naleving en handhaving	11
2.3. Advies	12
2.3.1. Een efficiënt en effectief transfersysteem	13
2.3.2. Adequate toepassing van hiërarchie verantwoordelijkheidscriteria	13
2.3.2. Evenredige druk op de capaciteit van verschillende asielsystemen	14
2.3.4. Effectievere naleving en handhaving	14
Hoofdstuk 3. Interne solidariteit: een evenredig herverdelingsmechanisme	18
3.1. Inleiding	18
3.2. Probleemanalyse: gebrek aan duurzame solidariteit	19
3.3. Advies: een nieuw integraal systeem	19
3.3.1. Europese asielaanvraag	20
3.3.2. De verdeelsleutel	20
3.3.3. Onderhandelingsfase: flexibele solidariteit	21
Hoofdstuk 4. Screeningsprocedure	22
4.1. Inleiding	22
4.2. Advies	22
Hoofdstuk 5. Europa's externe relatie met derde landen	25
5.1. Inleiding	25
5.2. Deals met derde landen	26
5.2.1. Probleemanalyse	26
5.2.2. Advies	27
5.3. Integratie van verschillende perspectieven op migratie, met meer bottom-up inspraak	28

5.3.1. Probleemanalyse	28
5.3.2. Advies	29
5.4. Meer focus op Europese agentschappen	29
5.4.1. Probleemanalyse	29
5.4.2. Advies	30
Hoofdstuk 6. Legale migratie als oplossing voor een overbelast asielstelsel.....	32
6.1. Inleiding	32
6.2. Probleemanalyse	33
6.3. Advies	33
6.3.1. Nederland en vakkrachten uit derde landen: kansen en belemmeringen.....	34
6.3.2. Legale circulaire arbeidsmigratie tussen Nederland en Afrika en het Midden-Oosten.....	37
Discourse matters	39
Referenties	41

Afkortingenlijst

- BNP:** Bruto nationaal product
- EU:** Europese Unie
- EUAA:** European Union Agency for Asylum
- EASO:** European Asylum Support Office
- EURODAC:** European Dactyloscopy
- GEAS:** Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
- GIZ:** Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- IOM:** Internationale Organisatie voor Migratie
- JVAP:** Joint Valletta Action Plan
- LS:** Lidstaat of lidstaten
- EU-LS:** Lidstaat van de Europese Unie
- RAMM:** Regulation on asylum and migration management
- SAR:** Search and Rescue
- SZW:** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- TEU:** Treaty on European Union
- TFEU:** Treaty on the Functioning of the European Union
- VN:** Verenigde Naties

Samenvatting

Al een aantal jaren laten de efficiëntie en effectiviteit van het Gemeenschappelijke Europees Asielstelsel (GEAS) op het gebied van implementatie te wensen over. In opdracht van de Directie Integratie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat dit beleidsadvies in op de volgende beleidsvraag:

Hoe kan Nederland bijdragen aan solidariteit in het Europese migratiedebat en toewerken naar de harmonisatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel?

We beantwoorden deze beleidsvraag aan de hand van zes hoofdstukken. Elk hoofdstuk bevat één of meerdere beleidsadviezen die bijdragen aan een meer solidair migratiedebat en harmonieus Europees asielstelsel.

In **hoofdstuk 2** wordt het huidige GEAS geanalyseerd en op basis daarvan een aantal adviezen uitgebracht. Allereerst is een meer integraal transfersysteem nodig waar meer oog is voor de opvang en integratie van asielzoekers. Daarnaast pleiten we voor een adequate toepassing van de hiërarchie van de verantwoordelijkheidscriteria. Hierbij is een goede informatievoorziening aan zowel asielautoriteiten als asielzoekers belangrijk. Ten derde adviseert de West Wing een nieuw integraal herverdelingsmechanisme om zo de druk over LS evenredig te verdelen. Tot slot is het essentieel dat LS zich aan wet- en regelgeving houden en dit op Europees en landelijk niveau wordt overzien. Hiervoor dient Nederland zich zowel politiek uit te spreken als juridische acties te ondernemen.

Hoofdstuk 3 zet een nieuw, duurzaam, integraal herverdelingsmechanisme uiteen. Het uitgangspunt hierbij is een Europese asielprocedure met een verplichte, eerlijke verdeelsleutel in combinatie met een vrijwillig solidariteitsmechanisme dat te allen tijde van kracht is.

In **hoofdstuk 4** concretiseren we de voorgestelde screeningsprocedure van de Europese Commissie. Deze concretisering moet leiden tot lagere kosten voor de screeningsprocedure en kortere wachttijden voor migranten aan de grens.

In **hoofdstuk 5** spreekt dit advies zich kritisch uit tegenover de deals met derde landen in het kader van migratie. De West Wing adviseert migratiedeals EU-breed vorm te geven, waarbij een centrale Europese positie wordt ingenomen, maar bilaterale relaties wel een rol spelen afhankelijk van het land waarmee de deal gesloten wordt en als dit tot betere deals leidt. Daarnaast pleit de West Wing voor meer bottom-up inspraak in het externe EU-beleid. Dit kan mogelijk vorm krijgen in een triple helix netwerkplatform wat de samenkomst van verschillende partijen en experts moet stimuleren.

In **hoofdstuk 6** stellen we dat Nederland een leidende rol moet aannemen bij het vormgeven van het agentschap European Union Agency for Asylum (EUAA). Het stimuleren van legale migratieroutes wordt tevens in hoofdstuk 6 besproken. De reguliere opties om tot de Europese Unie toe te treden zijn tot op heden zeer beperkt voor individuen die komen uit landen met een relatief lage welvaart of voor individuen die praktisch geschoold zijn, omdat zij vaak niet voldoen aan de voorwaarden voor een visum. Het investeren in legale migratiekanalen zou een mogelijke oplossing kunnen zijn om de druk op het Europees asielstelsel te verminderen en circulaire migratie te bevorderen. De West Wing

adviseert een nieuw visum waarbij rekening wordt gehouden met de vraag naar hoog én praktisch geschoolde arbeidsmigranten en de ambities van migranten.

Tot slot wordt het belang van een discoursverandering omtrent migratie benadrukt. Het gebruik van waardevrije en objectieve woorden vanuit de Rijksoverheid is de eerste stap naar een meer constructieve en positieve kijk op migratie. De West Wing adviseert het ministerie het bestaande discours te onderzoeken en mogelijk een netwerk op te richten wat de bewustwording van woordkeuzes onder de aandacht brengt.

Introductie

Wereldwijd zijn er meer mensen op de vlucht dan ooit. De Verenigde Naties schat in dat in 2019 tenminste 79,5 miljoen mensen gedwongen op de vlucht waren. Het overgrote deel van deze vluchtelingen werd opgevangen in aangrenzende landen en ontwikkelingslanden. In hetzelfde jaar vroeg dan ook maar een erg klein deel, ongeveer 691 duizend mensen, voor de eerste keer asiel aan in Europa. Desondanks is het Europees migratiebeleid en -systeem sterk bekritiseerd. Zo blijven lidstaten (LS) verdeeld over hoe er gereageerd moet worden op migranten en vluchtelingen, kunnen mensenrechten in het huidige systeem niet altijd worden gewaarborgd en is het huidige migratiestelsel niet duurzaam. Het is evident dat migratie van alle tijden is en zal blijven. Het is daarom noodzakelijk dat Europa een humaner, duurzamer en effectiever migratiebeleid ontwikkelt welke is gericht op de lange termijn.

Dit beleidsadvies betreft voornamelijk de solidariteit in het Europese migratiedebat en asielstelsel en onderzoekt de mogelijkheden die Nederland kan aanwenden om de verdeeldheid tussen LS te verminderen en zodoende te streven naar het realiseren van een geharmoniseerd Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Hierbij is vooral gekeken naar de manieren waarop solidariteit omtrent migratievraagstukken in Europa vormgegeven kan worden, welke praktische oplossingen er te bedenken zijn om dit te verwezenlijken en wat de rol van Nederland in dit proces kan zijn. Om deze vragen zo goed mogelijk te beantwoorden is de hoofdvraag van dit beleidsadvies opgedeeld in verschillende onderdelen die elk een aspect van het beleidsadvies behandelen.

De interne relaties binnen de Europese Unie (EU) met betrekking tot migratie, het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), asielbeleid en herverdelingsprocedures vormen een belangrijk stuk in dit beleidsadvies. Allereerst is getracht de gebreken binnen het huidige GEAS te identificeren en hier oplossingen voor te bedenken. Deze problemen betroffen voornamelijk het gebrek aan naleving, handhaving en een gebrekkig Dublinsysteem. Ook wordt gekeken naar een herverdelingsmechanisme dat in alle tijden functioneert en een zo eerlijk mogelijke verdeling van asielzoekers probeert te realiseren om ook op lange termijn een duurzame oplossing te bieden. Hierbij is een nieuwe screeningsprocedure voor migranten aan de buitengrenzen van Europa cruciaal om zodoende dit proces sneller en eerlijker te laten verlopen.

De externe relatie tussen de Europese Unie en derde landen zijn een cruciaal aspect van het migratiebeleid van de EU. De afgelopen jaren zijn er verscheidene migratiedeals gesloten die zowel lof als kritiek ontvingen. Hoe kan de EU deze relatie verbeteren en de deals duurzaam vormgeven? Hierbij zijn een herziening van bestaande deals een belangrijk aspect, om zo toekomstige deals van bredere politieke steun en harmonisatie te kunnen voorzien. Ook speelt de uitwisseling van kennis en expertise een grote rol en werpen we een blik op het functioneren van Europese agentschappen op migratiegebied.

Ook Nederland ontvangt jaarlijks vluchtelingen en probeert deze op een adequate manier op te vangen. Om de druk op het Europees asielstelsel, welke deels wordt veroorzaakt door irreguliere migratiestromen, te verminderen, is gekeken naar het bevorderen van circulaire migratie en onderzocht welke rol dit in de Europese en Nederlandse arbeidsmarkt kan spelen.

2

De harmonisatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

2.1. Inleiding

De EU streeft middels het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) en de Dublinverordening naar een gemeenschappelijk beleid voor asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming te ontwikkelen, om iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te waarborgen¹. Het realiseren van deze doelstelling blijkt in de praktijk systematisch niet altijd aan de orde te zijn. Deze problematiek hangt samen met het gebrek aan solidariteit tussen LS en harmonisatie binnen het GEAS. Daarnaast wordt het GEAS niet altijd adequaat genoeg nageleefd, waardoor het Europese migratiesysteem niet naar behoren werkt. Het is in het belang van Nederland dat afspraken over solidariteit die zijn gemaakt in het GEAS worden gehandhaafd. Daarmee worden deze afspraken beter nageleefd en zal het de lastenverdeling onder de LS en de internationale bescherming van de vluchteling waarborgen. Onze probleemanalyse is tweeledig: enerzijds zijn er een aantal gebreken in het GEAS te identificeren. Deze hebben voornamelijk te maken met de Dublinverordening. Anderzijds wordt het GEAS in beginsel niet goed nageleefd en gehandhaafd.

2.2. Probleemanalyse

2.2.1. Inefficiënt en ineffectief transfersysteem

Allereerst blijkt het transfersysteem niet efficiënt genoeg te werken en waarborgt het niet te allen tijde een eerlijke, gelijkmatige behandeling van de asielzoeker. Het aantal effectieve transfers schijnt relatief laag te zijn, terwijl secundaire bewegingen - zowel voor het indienen van een aanvraag, als daarna - vaak plaatsvindenⁱⁱ. Bovendien vinden er in sommige gevallen onnodige transfers plaats, juist wanneer een aanvraag relatief snel kan worden verwerktⁱⁱⁱ. Dit blijkt uit het vaak voorkomende feit dat een LS hetzelfde aantal asielzoekers zendt en ontvangt, waardoor het voor een LS netto gezien geen verandering in het aantal asielzoekers brengt. Dat brengt geen verlichting op de systemen van LS, maar zorgt juist voor een additionele last, gelet op de administratieve lasten die bij transfers gemoeid zijn. De oorzaken voor het lage cijfer aan effectieve transfers zijn gevarieerd: onderduikende asielzoekers, asielzoekers die kampen met ziekte en/of trauma of asielzoekers die kiezen voor een vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst^{iv}. Daarnaast is er een gebrek aan goede (logistieke) coördinatie, informatie-uitwisseling en vertrouwen, ingebed in gebrek aan communicatie tussen asielautoriteiten van de zendende en ontvangende LS wat effectieve transfers lastig maakt. Het in hoger beroep treden door de asielzoeker kan de implementatie van de transfer ook tijdelijk een halt toeroepen. Dit allen tezamen draagt tevens bij aan vertragingen in het systeem en de procedures. Door de vertraging kan het zo zijn dat de termijn voor reactie betreffende het ontvangen van een asielzoeker is verlopen. Dit zegt impliciet toe op een transfer, echter betekent het niet altijd dat een LS ook daadwerkelijk in staat is om een transfer te implementeren en de asielzoeker te ontvangen. Dit kan problematisch uitvallen in kwetsbare gevallen. Ten slotte ziet de Dublinverordening er niet genoeg op toe dat asielzoekers op grote schaal evenredig worden verdeeld. Transfers vinden op een onevenredige manier plaats waarbij een relatief kleine groep landen een relatief groot aantal van het totaal aantal asielzoekers opvangt^v. Dit doet vaak een onevenredig beroep op de capaciteit van de LS met de zwakste asielsystemen. Hier zullen we in sectie 2.2.3 verder over uitweiden.

2.2.2. Inadequate toepassing van hiërarchie verantwoordelijkheidscriteria

Ten tweede blijkt dat de hiërarchie van de gestelde verantwoordelijkheidscriteria niet te allen tijde adequaat genoeg worden toegepast^{vi}. Om de verantwoordelijkheid in het behandelen van een asielaanvraag tussen LS te bepalen wordt er gebruik gemaakt van de criteria voor verantwoordelijkheid. Deze staan in hiërarchische volgorde in de Dublinverordening^{vii}:

De eerste drie criteria prioriteren familie eenheid en het welzijn van alleenstaande minderjarigen. De aanvraag van asielzoekers die reeds gezinsleden hebben in bepaalde LS dient door dezelfde LS behandeld te worden.

1. Indien een asielzoeker reeds een (verlopen) verblijfsdocument heeft, dient de LS die deze heeft afgegeven de aanvraag te verwerken.
2. Indien de asielzoeker illegaal het LS-terrein is binnen gekomen en dit de eerste plek van aankomst is, dient deze LS de aanvraag te behandelen.
3. Ten slotte: de plek waar de asielzoeker de aanvraag indient, dient de aanvraag te behandelen.

Opmerkelijk is dat er in eerste instantie vaak de focus wordt gelegd op criteria die lager hangen in deze lijst^{viii}. De hiërarchie van de criteria wordt namelijk niet altijd even goed toegepast door de autoriteiten. In beginsel blijkt dat asielautoriteiten soms niet adequaat op de hoogte zijn van de hiërarchie van

criteria of de relevantie van familieverbanden^x. Daarnaast wordt er teveel gefocust op criteria rondom documentatie of locatie van aankomst in de procedure, terwijl deze criteria onderaan in de lijst staan. Familievereniging staat bovenaan de lijst en wordt (vaak) ondermijnd, met alle humane gevolgen van dien. Bovendien worden in sommige gevallen besluiten op transfers gedaan alvorens alle informatie bekend is. Dit resulteert in incorrecte toepassing van de hiërarchie van criteria. Vice versa zijn asielzoekers niet goed genoeg geïnformeerd over de hiërarchie van criteria en de mogelijkheden om in hoger beroep te treden wanneer deze niet goed worden nageleefd^x. Het gebrek aan informatie bij de asielzoekers resulteert in het feit dat zij mogelijk niet de correcte en complete informatie en details verschaffen aan de asielautoriteiten. Dit draagt logischerwijze bij aan een vertraging in de procedure of een incomplete aanvraag die om die reden niet op een eerlijke en gelijkmatige manier kan worden behandeld. Tevens schijnt dit bij te dragen aan ongewenste secundaire bewegingen^{xi}.

2.2.3. Onevenredige druk op de capaciteit van verschillende asielsystemen

Ten derde heeft een aantal landen onvoldoende capaciteit om aanvragen te verwerken en asielzoekers op te vangen. Doordat het aantal asielzoekers onevenredig wordt verdeeld, zet het een onevenredige grote druk op de asielsystemen van bepaalde LS. Er is een aanzienlijk verschil tussen de asielsystemen van de LS op procedureel-, opvang- en integratievlak^{xii}. De controverse ligt hem juist in het feit dat de LS waarop de relatief grote druk komt te liggen vaak net de zwakke asielsystemen hebben in de EU^{xiii}. Hiermee wordt niet alleen de mogelijke (absolute/relatieve) disproportionele verdeling van asielzoekers over de EU bedoeld, maar ook de daadwerkelijke last die het zet op een asielsysteem. Een voorbeeld voor het laatste is Bulgarije. Zij heeft in 2013 ongeveer 2000 asielaanvragen binnen gekregen^{xiv}. Dat was in 2013 minder dan 10 procent van het aantal asielaanvragen dat Duitsland had binnen gekregen, maar desondanks genoeg om een substantiële druk op het Bulgaarse asielsysteem te zetten^{xv}. De toegevoegde verantwoordelijkheid die de Dublinverordening en het systeem van transfers brengt op LS heeft het meeste effect op de reeds zwakke asielsystemen en resulteert in significante negatieve consequenties voor de betreffende asielzoekers. Het streven en gegeven dat GEAS ervoor waakt dat elke asielaanvraag op gelijke voet behandeld zou moeten worden komt hierdoor in het geding. Het is namelijk onwaarschijnlijk en onrealistisch dat dit gerealiseerd wordt als er dergelijke aanzienlijke verschillen zijn in de capaciteiten van de asielsystemen van LS.

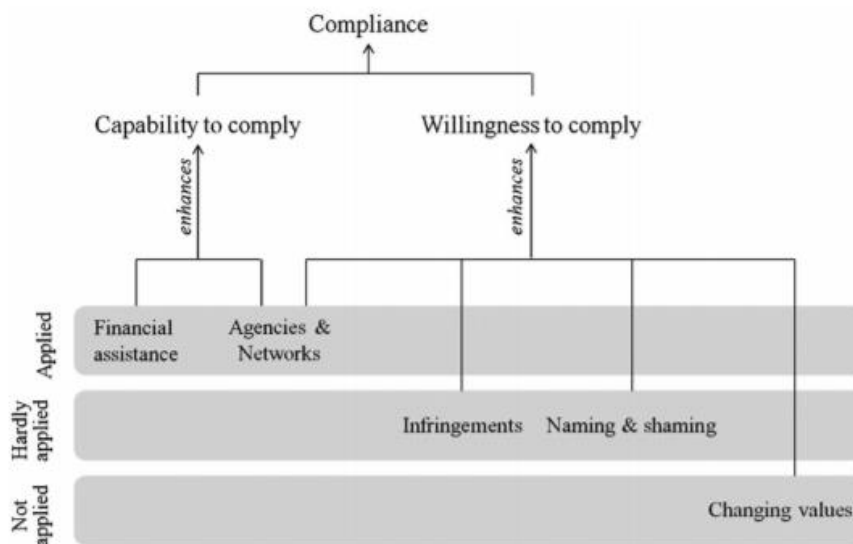
2.2.4. Gebrek aan naleving en handhaving

Het is evident dat er veel regels bestaan op het migratiedossier, van het GEAS tot internationaal vluchtelingenrecht en nationale wetgeving. Geen enkele regel zal echter werken wanneer deze niet goed wordt nageleefd. Een aantal knelpunten in bovenstaande geïdentificeerde gebreken in het systeem hebben ook te maken met het gebrek aan naleving, een groot en belangrijk onderdeel van de problemen binnen het huidige Europese systeem: een gebrek aan het nakomen van de gemaakte afspraken. Dit wordt dan ook door analisten en politici genoemd als het eerste obstakel dat zou moeten worden overwonnen om het GEAS te verbeteren. Niet alleen vormt het gebrek aan naleving een probleem voor eerlijke verdeling van lasten, het leidt ook tot de schending van mensenrechten van vluchtelingen, zoals ook duidelijk is geworden in de secties hierboven. Daar komt bij dat het 'freeriden' van enkele landen zorgt voor een groot gevoel van oneerlijkheid onder de gehele Europese bevolking, waardoor het draagvlak voor een humaan migratiebeleid afneemt. Om te zorgen dat landen regels naleven hebben zowel de EU als Nederland verschillende middelen tot hun beschikking. Eén daarvan is handhaving, met daarvoor 'harde' instrumenten als sancties of het 'softe' middel van 'shaming'. Deze middelen worden momenteel nog niet effectief genoeg gebruikt. De kernvraag die

hieraan gekoppeld kan worden is hoe Nederland kan bijdragen aan effectievere handhaving van het GEAS.

Het huidige, toekomstige of gewenste GEAS is enkel sterk wanneer de regels worden nageleefd. Momenteel worden zowel de Europese wetgeving en internationale verdragen niet naar behoren nageleefd: de mensenrechten van vluchtelingen worden niet gewaarborgd, landen zetten interne grenzen open en registreren vluchtelingen niet of weigeren vluchtelingen op te nemen. Om dit te voorkomen heeft de EU verschillende middelen ter beschikking, maar deze blijken bij grote onwelwillendheid van een lidstaat niet effectief genoeg te zijn^{xvi}. Dit probleem raakt aan een breder probleem, ook wel de "Rule of Law-crisis", waarbij landen als Hongarije of Polen niet effectief kunnen worden aangesproken op het afbreken van de rechtsstaat in hun land^{xvii}. Het huidige handhavingssysteem is zo ook niet effectief op het gebied van migratie. In de volgende sectie wordt aan de hand van de (lidstaat- en situatie-afhankelijke) redenen voor het gebrek aan naleving aangeduid waar de specifieke problemen liggen met handhaving. Hierna worden hiervoor oplossingen aangedragen.

Figuur 1 geeft een overzicht voor de verschillende motivaties voor niet-naleving op migratiebeleid en van de mogelijke middelen die de Commissie tot beschikking heeft:



Het vergroten van capaciteit is een veel gebruikte maatregel, maar het lost het probleem alleen deels op. De landen die een gebrek hebben aan politieke wil om zich te houden aan de wet- en regelgeving zullen hierdoor niet worden overtuigd. De overgebleven middelen die de EU tot beschikking heeft zijn daarom juridisch en diplomatiek. Echter blijken deze middelen tot nu toe niet effectief te zijn en worden ze relatief weinig ingezet.

2.3. Advies

Bovenstaande probleemanalyse laat niet alleen de gebreken in het systeem en de incorrecte toepassing van het systeem zien, maar laat ook zien dat deze gebreken een inhumane behandeling kunnen veroorzaken waarbij mensenrechten systematisch worden geschonden – het

tegenovergestelde van de doelstelling die het systeem in beginsel juist probeert na te leven. Het is evident dat een inefficiënte en ineffectieve werking van het transfersysteem, de inadequate toepassing van de hiërarchie van verantwoordelijkheidscriteria en het gebrek aan de rekening die wordt gehouden met de capaciteit van de LS en hun asielsystemen bijdragen aan een inadequate waarborging van de bescherming van de vluchteling. Daarmee laat het ook zien dat het systeem het voorkomen van gebreken toelaat. Daarnaast laat het zien dat het GEAS in het algemeen baat heeft bij adequate naleving en handhaving. Dit vraagt om een integrale vernieuwing van het beleid en de handhaving in praktijk waarbij oog is voor de humane behandeling van de vluchteling en het naleven van het GEAS om dit zo goed mogelijk te kunnen realiseren.

2.3.1. Een efficiënt en effectief transfersysteem

Om een efficiënt en effectief transfersysteem te waarborgen kan Nederland pleiten voor een meer integraal transfersysteem waarbij onder andere meer oog is voor de integratiemogelijkheden van de asielzoekers. Interviews met asielzoekers tonen aan dat ze bestemmingen niet slechts op basis van de kans op asielstatus kiezen, maar dat economisch en sociaal succes ook sterk meespelen^{xviii}. Economische situatie, taalvaardigheden en sociale en familiale netwerken spelen een sterke rol. Nederland kan pleiten voor meer onderzoek over de impact van het transfersysteem (volgens de hiërarchie van verantwoordelijkheidscriteria) op de integratiemogelijkheden van asielzoekers. Daarnaast ligt er veel mogelijkheid in het pleiten voor de verbetering van communicatie tussen de asielautoriteiten van LS. Zoals we hebben gezien dragen het gebrek aan communicatie en vertrouwen bij aan vertragingen in de Dublinprocedure en het lage cijfer van effectieve transfers. Verbeteringen hieromtrent liggen in de uitbreiding van samenwerkingsmechanismen, zoals de liaison officers – een effectief middel wat reeds door een aantal LS wordt gebruikt. Het introduceren van procedures voor een gezamenlijke screening van aanvragers zou het verwerken van een aanvraag kunnen versnellen en ervoor zorgen dat alle betrokken autoriteiten tijdig beschikken over de juiste informatie en het bewijs. Integrale communicatiemechanismen hebben baat bij assistentie van de EU in de financiering en implementatie. Een centrale screeningsprocedure voor migranten die asiel willen aanvragen zou ook een effectieve oplossing kunnen. Een dergelijke centrale screeningsprocedure wordt reeds besproken in het nieuwe Migratiepact, echter blijft de invulling daarvan onduidelijk. In hoofdstuk 4 doen wij daarom een voorstel voor de invulling hieromtrent.

2.3.2. Adequate toepassing van hiërarchie verantwoordelijkheidscriteria

Elke LS heeft baat bij een adequate toepassing van de hiërarchie van verantwoordelijkheidscriteria. Het zorgt er in beginsel voor dat de juiste en eerlijke verdeling wordt gemaakt. Nederland kan het belang hiervan daarom blijven bepleiten. In het kader daarvan zou een integraal, EU-breed educatieprogramma dat dient als naslagwerk/handleiding waarin de criteria duidelijk staan uitgezet, bevorderend zijn voor de informatievoorziening aan asielautoriteiten. Correcte informatievoorziening is in beginsel belangrijk. De vervolgstap is om te pleiten voor een beter toezicht op betere naleving van de verantwoordelijkheidscriteria. Aan de andere kant dient de asielzoeker adequaat geïnformeerd te worden over de Dublin procedures zodat zij de informatie zo compleet mogelijk indient en zodat er een goed onderbouwd besluit kan worden genomen om betere vestiging van de asielzoeker te realiseren, eerlijke verdeling onder LS te bewerkstelligen en om onnodige vertragingen in het systeem te voorkomen. Ook kan er gekeken worden naar de huidige verantwoordelijkheidscriteria die er nu staan. Er zou allicht meer onderzoek moeten komen naar de bestaande volgorde van de

verantwoordelijkheidscriteria en of deze nog adequaat aansluiten op de hedendaagse context en de belangen van asielzoekers en LS.

2.3.3. Evenredige druk op de capaciteit van verschillende asielsystemen

Een evenredige druk op de capaciteit van verschillende asielsystemen is belangrijk voor de eerlijke en gelijke behandeling van asielzoekers in de EU, maar zou mogelijk ook kunnen bijdragen aan een groter draagvlak voor het EU-asielbeleid en de verantwoordelijkheden die het meebrengt voor LS. Om dit te kunnen realiseren zou de EU baat hebben bij een mechanisme dat de capaciteit en de mogelijkheden van de asielsystemen van LS goed in kaart brengt. Dat mechanisme zou niet alleen moeten toezien op procedurele capaciteit, maar ook opvang- en integratiecapaciteit van LS. In hoofdstuk 3 wijden we hier verder over uit waarin we pleiten voor een nieuw integraal herverdelingsmechanisme waarin de verantwoordelijkheid voor asielzoekers tussen LS evenwichtig wordt gedragen.

2.3.4. Effectievere handhaving en naleving

Om te zorgen dat landen regels naleven, hebben zowel de EU als Nederland verschillende middelen tot hun beschikking. Eén daarvan is handhaving, met daarvoor ‘harde’ instrumenten als sancties of het “soft” middel van “shaming”. Deze middelen worden momenteel nog niet effectief genoeg gebruikt. De kernvraag die hieraan gekoppeld kan worden is hoe Nederland kan bijdragen aan effectievere handhaving van het GEAS.

Het volgende is aanbevolen:

- ❖ Nederland kan zelf juridische stappen ondernemen tegen LS, en op die manier druk uitoefenen op de Commissie om dit ook te doen;
- ❖ Er kunnen ‘systemische inbreukprocedures’ worden gestart;
- ❖ Er moet meer aandacht komen voor transparantie van juridische procedures en sterkere monitoring;
- ❖ Er moeten hogere sancties komen;
- ❖ In onderstaande secties breiden we hierover uit en maken we een verschil tussen diplomatieke en juridische/politieke middelen.

2.3.4.1. Diplomatieke middelen: *naming and shaming*

In internationale betrekkingen blijkt dat ‘imperfecte’ overeenkomsten meer deelnemers aantrekt en duurzamer zijn dan overeenkomsten waar harde straffen aan vast zitten^{xix}. De imperfectie verwijst naar dat het een overeenkomst betreft die zoveel mogelijk gewenste samenwerking creëert. Voor het migratiepact geldt hetzelfde. In de praktijk is gebleken dat commissievoorstellen met flexibele verplichtingen die niet direct kunnen worden afgedwongen eerder door het Parlement en de Raad komen dan voorstellen die samengaan met harde consequenties. “*Naming and shaming*” kan daarbij een effectief middel zijn dat kan worden ingezet om LS zich toch aan de gemaakte afspraken te laten houden. Het is een imperfect middel dat eerder draagvlak weet te vinden dan het opleggen van straffen. Zo is dit middel bijvoorbeeld gebruikt om een lijst te maken van LS die niet genoeg deden om belastingontduiking tegen te gaan en wordt het internationaal het meest gebruikt om landen waar schendingen van de mensenrechten plaatsvinden tot verantwoording te roepen^{xx}.

Shaming van een LS zou kunnen leiden tot een verschuiving in de publieke opinie van de betreffende LS om zich naar de afspraken te schikken. Dit zou vervolgens weer kunnen leiden tot een toename van

de “*willingness to comply*” van de LS. *Shaming* zou de publieke steun voor naleving van afspraken kunnen vergroten door burgers ervan te overtuigen dat het beleid van hun land beschamend is en moet worden gewijzigd^{xxi}. Echter kan het ook een verminderd effect hebben als burgers zich achter hun ‘leiders’ scharen die verzet tonen en de buitenlandse “*shamers*” veroordelen. Deze retorische tactiek blijkt echter niet voldoende te zijn om publieke opinie te veranderen als er veel externe kritiek is^{xxii}.

Shaming kan twee soorten effecten hebben op een staat die de afspraken uit een internationale overeenkomst niet nakomt. Het zou enerzijds kunnen zorgen voor internationale druk om de regels na te leven. Op deze manier leidt het tot schade aan de reputatie op het Europese en wereldtoneel. Dit is op korte en lange termijn nadelig. Internationaal zou het kunnen leiden tot economische sancties en dus - naast sociale schade - materialistische schade op kunnen leveren^{xxiii}. De impact van de *shaming* hangt echter af van de moeite die de betreffende LS heeft gestopt in het naleven van de regels. *Shaming* is effectief tegen LS die deels de afspraken naleven, maar niet effectief wanneer het een LS betreft die geen intentie heeft om actie te ondernemen. Wanneer een LS geen enkele van de gemaakte Europese afspraken nakomt is het waarschijnlijk dat de binnenlandse ontevredenheid daarover al hoog is. Uit breed onderzoek blijkt namelijk dat burgers niet-naleving van gemaakte afspraken afkeuren, ook wanneer er geen sprake is van buitenlandse *shaming*^{xxiv}. Buitenlandse *shaming* zal dus waarschijnlijk niet leiden tot grote verandering in de publieke opinie. Als een LS echter de regels probeert na te leven en dit in ieder geval gedeeltelijk lukt, zal het effect van *shaming* op de publieke opinie waarschijnlijk groter zijn. Burgers kunnen de regering van de betreffende LS namelijk prijzen met de vooruitgang die ze maken en het nakomen van enkele afspraken. Aan de andere kant zal er een groep zijn die zich afvraagt of de betreffende regering genoeg doet om gemaakte afspraken na te komen. Deze ambivalentie creëert ruimte voor succesvolle *shaming*. Europese druk kan namelijk mogelijk de publieke opinie keren door de nadruk te leggen op wat er niet goed gaat en wat er wel goed gaat te bagatelliseren^{xxv}.

Voortbouwend op het bovenstaande stellen wij voor om een nieuwe tool met betrekking tot het verbeteren van de naleving van de afspraken van het GEAS te implementeren; een zogenaamde ‘*CEAS Implementation Review*’. Dit zou een middel kunnen zijn om LS te *shamen* die het GEAS niet naleven en daarmee de implementatie te verbeteren, Dit is makkelijker te verwezenlijken dan dwingende maatregelen omdat er geen sprake is van de discussie omtrent de soevereiniteit om eventuele maatregelen op te leggen en het LS waarschijnlijk minder zal bewegen om de overeenkomst op te zeggen. Er zou een oordeel gemaakt kunnen worden op basis van de prestaties van LS op vijf categorieën m.b.t het GEAS. Deze categorieën spiegelen de drie richtlijnen en twee verordeningen van het GEAS. Dit zijn de richtlijn inzake asielprocedures, richtlijn inzake opvangvoorzieningen, richtlijn inzake erkenning, de Dublin-verordening en de EURODAC-verordening. De beoordeling wordt dan vervolgens gepubliceerd in het *EASO Asylum Report*. Het *EASO Asylum Report* is een reeds bestaand rapport dat jaarlijks wordt uitgebracht door het European Asylum Support Office (EASO). Als taakomschrijving heeft het EASO dat het informatie levert om de kwaliteit, effectiviteit en harmonisatie van het GEAS te verbeteren^{xxvi}. Het rapport houdt nu al de jaarlijkse ontwikkelingen bij van de implementatie van het GEAS. Het beschrijft veranderingen in beleid en wetgeving op Europees en nationaal niveau en deelt de *best practices* en uitdagingen^{xxvii}. Hier zou een ranking aan kunnen worden toegevoegd op basis van scores. Deze scores worden gebaseerd op een objectieve observatie van naleving van het GEAS in de vijf categorieën. In deze ranking moet duidelijk zijn weergegeven welke LS het GEAS het best naleven, welke in de ‘gevaarzone’ zitten en welke onmiddellijk de naleving moeten verbeteren. Deze lijst zal ieder jaar samen met het rapport worden gepubliceerd, waardoor

ook de verschuivingen in de ranking kunnen worden waargenomen. LS die het slecht doen kunnen publiekelijk worden berispt door politiek en media en LS die de situatie hebben verbeterd kunnen hiervoor publiekelijk lof krijgen.

Deze maatregel is makkelijk te verwezenlijken aangezien de *European Asylum Support Office* al bijhoudt of het GEAS goed wordt nageleefd en hier al een jaarlijks rapport over uitbrengt. Wat echter nog ontbreekt in dit rapport is een duidelijk oordeel gebaseerd op de al gemaakte observaties. Door een ranking toe te voegen aan het rapport waarop duidelijk wordt weergegeven welke LS het GEAS het beste naleven en welke het slechts maakt dat er een *shaming* aspect aan het rapport verbonden wordt. Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken zou dus moeten pleiten voor het toepassen van *shaming* van LS die het GEAS niet voldoende implementeren.

2.3.4.2. Juridische middelen: een effectiever handhavingssysteem

Naast het gebruik maken van diplomatieke middelen als *naming* en *shaming* om naleving te bevorderen, zijn er ook bestaande juridische middelen en procedures die hier een antwoord in kunnen bieden. Een sterke procedure die de EU kan starten is de inbreukprocedure (artikel 259 TEU) die kan uitmonden in sancties. Een nadeel van deze procedure is dat de procedure tussen de twintig tot zeventig maanden kan duren, waardoor een LS in de tussentijd door kan gaan met het breken van regels.^{xxviii} De baten die een land binnen dit tijdspad kan behalen door de regels te schenden, verminderen bovendien de afschrikwekkende werking van de procedure. De sancties zijn kortom te laag en geven landen een prikkel om naleving uit te stellen. Het tweede nadeel is dat er per procedure maar naar één schending van één legale grond of norm wordt gekeken. Wanneer er meerdere regels worden geschonden met een basis in verschillende legale provisies, is er steeds een nieuwe procedure nodig. Hierdoor duurt de procedure nog langer en kan de inbreukprocedure niet gebruikt worden in het geval van systematische schendingen. Ten slotte is de Commissie in het geval van migratiebeleid huiverig om deze maatregel te nemen, en wordt het in praktijk weinig ingezet. Het risico bestaat dat sterk optreden op het gebied van migratie meer anti-EU gevoel zal opwekken binnen LS^{xxix}.

De Artikel 7 procedure is daarentegen wel geschikt om systematische schending vast te stellen, specifiek het schenden van EU-waarden (Artikel 2), en kan uitmonden in het schorsen van rechten van een EU-lidstaat (stemrechten). Echter is deze procedure nog nooit volledig uitgevoerd omdat het unanimitieit vereist, exclusief de LS in kwestie. Wanneer meer dan één LS Artikel 7 schendt, zoals Hongarije en Polen, kunnen die elkaar dekken met vetorecht. Artikel 7 is echter wel geschikt om symbolische druk uit te oefenen op de LS, maar dit blijkt nog niet effectief te werken.

Het voorgestelde rechtsstaat-mechanisme, met daarin conditionaliteit op het gebied van migratie, is een uitkomst voor de huidige impasse, maar kan rekenen op politieke weerstand. Ook is er een risico dat het opschorten van EU-fondsen met name de bevolking raakt waardoor er meer anti-EU-sentiment kan ontstaan. Het toevoegen van nieuwe sanctiemechanismen is lastig omdat ook een wijziging van het verdrag unanimitieit vereist. Om deze reden is het dus belangrijk om beter gebruik te maken van de huidige middelen.

In het kader hiervan doen we de volgende beleidsvoorstellen:

- ❖ Het vaker gebruik maken huidige middelen: Nederland kan zich inzetten voor en aandringen op het vaker starten van de inbreukprocedure door de Commissie. Wanneer dit niet blijkt te werken is er een mogelijkheid om zelf, of met een groep van LS, een inbreukprocedure te starten tegen een LS onder Artikel 259 TFEU. Buiten het feit dat er hiermee zelf actie kan

worden genomen, wat mogelijk te politiek is, worden deze zaken vaak overgenomen door de Commissie. Het geeft dus een belangrijk signaal aan en zorgt voor druk op de Commissie.^{xxx}

- ❖ Effectievere inbreukprocedures: het uitvoeren van ‘systemische inbreukprocedures’ op basis van artikel 2 TEU (EU-Waarden) of artikel 4(3) TEU (oprechte samenwerking). Een systemische inbreukprocedure analyseert en koppelt een reeks van wetwijzigingen en schendingen en start een procedure op basis van een systeem in plaats van losse elementen. Deze procedure kan verder ook gelinkt worden aan het handvest van de grondrechten van de Europese Unie om de legitimiteit van de procedures te vergroten. Hierbij moet aandacht worden geschonken aan volledige transparantie van de procedure. Hiernaast moet de Commissie verantwoording afleggen voor de keuze om wél en om níét een procedure te starten wanneer het meerdere klachten heeft ontvangen, en deze keuze onderbouwen met duidelijke argumentatie.^{xxx}
- ❖ Verplichting tot systemische naleving: tijdens een inbreukprocedure moet er toezicht worden gehouden, via een monitorings-missie, op verdere verslechtering van de situatie. Hiernaast moet er bij systemische schending van een regel een plan worden opgesteld dat vastlegt hoe systemische naleving eruit zou moeten zien in een LS.
- ❖ Onafhankelijke rechtspraak: het invoeren van een ‘Reverse-Solange’ doctrine: een methode om bij een systematische breuk van Artikel 2 de rechten van rechtbanken in LS op te schorten (om fundamentele rechten van burgers te beschermen) en te verwijzen naar Europese rechtbanken. Dit is vooral belangrijk wanneer de onafhankelijkheid van de rechtbank in een land in het gedrang komt.^{xxxii}
- ❖ Het opschorten van EU-fondsen is mogelijk op basis van huidige provisies: op basis van de gemeenschappelijke bepalingen (Artikel 142) of op TFEU (Artikel 260). Dit laatste heeft geen directe link aan de fondsen, maar op basis hiervan kan de sanctie bestaan uit het opschorten van fondsen totdat de LS de regels naleeft. De sancties dienen bovendien hoger te zijn naarmate de naleving wordt gerekt of uitgesteld door de LS. Omdat het doorvoeren van aanpassingen voor naleving mogelijk geld kost, zouden deze fondsen gedeeltelijk kunnen worden teruggegeven wanneer een land een realistisch plan presenteert.
- ❖ Het tegelijk starten van een Artikel 7 procedure tegen meerdere LS zodat zij geen veto kunnen uitbrengen of inzetten op een gekwalificeerd-meerderheidssysteem op artikel 7.^{xxxiii}

3

Interne solidariteit: een evenredig herverdelingsmechanisme

3.1. Inleiding

Centraal in het voorstel van de Europese Commissie staat het *Regulation on Asylum and Migration Management* (RAMM). Met het RAMM wordt een set nieuwe maatregelen gepresenteerd om het GEAS een nieuw leven in te blazen, met als belangrijkste doel het wederzijds vertrouwen tussen LS te versterken. Het RAMM beoogt de huidige Dublin-III verordening te vervangen met een mechanisme dat correctieve solidariteit nastreeft.

Zoals reeds beschreven, is migratie geen tijdelijk, maar een structureel fenomeen. Een duurzaam Europees migratiebeleid met structurele afspraken heeft ons inziens dan ook de voorkeur. Met dit uitgangspunt heeft de West Wing ten aanzien van het door de Commissie voorgestelde RAMM, een aantal zorgpunten en aanbevelingen. Opvallend in het RAMM is dat het grootste knelpunt van de huidige Dublinsysteem niet wordt weggenomen. Doordat nagenoeg dezelfde hiërarchie wordt gehanteerd, blijft het land van eerste binnenkomst verantwoordelijk voor de asielzoeker. In hoofdstuk 2 hebben we ook gezien dat het Dublinsysteem een onevenredige druk zet op de capaciteit van de verschillende asielsystemen. Het nieuwe voorstel beoogt dus geen daadwerkelijke wijziging van de verdeling van verantwoordelijkheid, waardoor het grootste knelpunt blijft bestaan. De West Wing

stelt een nieuw herverdelingsmechanisme voor waarin de verantwoordelijkheid voor asielzoekers tussen LS evenwichtig wordt gedragen. Het advies sluit zich deels aan bij het RAMM, maar stelt dat een breder en diepgaander voorstel nodig is om tot een humane, duurzame herverdelingsleutel te komen. Het voorstel bestaat uit een aantal hoofdlijnen, die hieronder toegelicht worden.

3.2. Probleemanalyse: gebrek aan duurzame solidariteit

Ten eerste valt op dat het voorgestelde solidariteitsmechanisme in het RAMM enkel geldt in situaties van a) migratiedruk of b) na Search and Rescue (SAR)-operaties. Het voorstel van de Commissie gaat niet uit van een duurzame oplossing die te allen tijde van kracht is, maar enkel in het kader van de voornoemde twee specifieke situaties om bepaalde LS te ontlasten. Daarnaast blijft zoals reeds gesteld de hiërarchie van Dublin nagenoeg hetzelfde. Met het voorstel is dus geen daadwerkelijke wijziging van de verdeling van verantwoordelijkheid ten aanzien van het opnemen van vluchtelingen beoogd. De nieuwe correctieve mechanismen om meer solidariteit te bewerkstelligen, corrigeren een inherent oneerlijk systeem van regels dat in de praktijk moeilijk naleefbaar is. Het is eigenlijk een doekje voor het bloeden en zal leiden tot meer oneerlijke bilaterale verhoudingen tussen LS omdat de verantwoordelijkheid scheef verdeeld is. Als gevolg hiervan zal er geen geharmoniseerd gemeenschappelijk GEAS zijn. In plaats van *vooraf* een systeem in te stellen dat de druk van bepaalde LS afhaalt, zal bij het RAMM telkens opnieuw moeten worden bezien of er in een bepaalde LS sprake is van migratiedruk en hoe er dan te hulp moet worden geschoten. In plaats van deze ad hoc benadering beveelt de West Wing in de eerste plaats aan te kiezen voor een structurele oplossing uitgaande van duurzame solidariteit.

Daarnaast is de West Wing kritisch op de werking van het solidariteitsmechanisme in het RAMM. Het voorgestelde mechanisme gaat in beginsel uit van vrijwilligheid. In fase 1 kunnen LS op vrijwillige basis aangeven op welke wijze zij willen bijdragen aan solidariteit. Wanneer de bijdragen van de LS in fase 1 tekortschieten breekt fase 2 aan waarin LS hun toegezegde solidariteit kunnen wijzigen. Ons inziens is het waarschijnlijk dat in beide fasen LS met een lage bereidheid bij te dragen aan het migratieprobleem het onderste uit de kan willen halen, zowel in vorm als in hoeveelheid. LS als Polen en Hongarije, die momenteel ook geen incentive voelen om vluchtelingen op te nemen, kunnen deze vrijwilligheid 'misbruiken'. Tevens kan dit voor dergelijke LS een manier zijn om verantwoording af te leggen aan een bevolking die negatief staat tegenover het opnemen van vluchtelingen. Een LS hoeft enkel 'verantwoording' af te leggen over het handelen in fase 1 en 2. De uitkomst van het correctiemechanisme in fase 3, ligt niet in hun beïnvloedingssfeer, maar wordt bepaald door de Commissie. Gelet op het voorgaande zal het gebruik van fase 1 en 2 in de praktijk mogelijk enkel een symbolisch karakter hebben. Bovendien is het gebruik van drie verschillende fases tijdrovend. Het voorgestelde mechanisme zal telkens opnieuw voer voor politieke discussie bieden en zal spanningen tussen LS opleveren, in plaats van dat het solidariteitsmechanisme een geïntegreerd onderdeel van het Europese beleid vormt.

3.3. Advies: een nieuw integraal systeem

Gezien de voornoemde zorgpunten ten aanzien van het RAMM beveelt de West Wing aan om voor een duurzame oplossing te kiezen: een *verplichte* eerlijke verdeelsleutel in combinatie met een *vrijwillig* solidariteitsmechanisme dat te allen tijde van kracht is ongeacht de mate van migratiedruk.

Om dit te bewerkstelligen beveelt de West Wing daarnaast aan om een Europees asielaanvraag te hanteren. In de volgende secties wordt uitgeweid over dit voorstel.

3.3.1. Europese asielaanvraag

Het belangrijke punt waarop dit voorstel afwijkt van het RAMM, is het voorstel tot een Europese asielaanvraag in plaats van een asielaanvraag in het land van aankomst zoals de Dublinverordening verplicht. Dit betekent dat wanneer asielzoekers aankomen in één van de grenslanden, direct een Europese asielaanvraag wordt ingediend. De verantwoordelijkheid van de behandeling komt ook hiermee op Europees niveau te liggen. Een agentschap die hierbij zou moeten helpen is EURODAC. Na het identificeren van de vluchtelingen (door het afnemen van vingerafdrukken) worden de vluchtelingen toegewezen aan een bepaald EU-LS.

De Commissie beoogt in het nieuwe voorstel een duidelijk en uniform migratiebeleid. Dit advies sluit zich daar volledig bij aan, maar voegt toe dat naast het centraal verzamelen en registreren van nieuwkomers, ook de asielaanvraag centraal behandeld moet worden. Het centraliseren van asielaanvragen is op meerdere vlakken voordelig:

- ❖ Efficiëntere asielprocedures: door één centrale asielaanvraag te hanteren kan het proces sneller doorlopen worden;
- ❖ Er ligt een Europese verantwoordelijkheid in plaats van bij het land van aankomst: het is daarmee duidelijker waar de verantwoordelijkheid komt te liggen;
- ❖ Het voorkomt illegale migratieroutes (binnen de EU) omdat de asielprocedure in elk land dezelfde uitkomst zal geven.

3.3.2. De verdeelsleutel

In 2015 werd reeds een verplicht herverdelingsmechanisme geïntroduceerd, die in tijden van crisis in werking zou moeten treden. Deze berekening is gebaseerd op de formule van de Europese Commissie en berekend middels percentages betreft hoeveel asielaanvragen een bepaald EU-LS zou moeten verwerken. Deze percentages zijn volgens de formule weer afhankelijk van populatie, BNP, het gemiddeld aantal asielaanvragen over de afgelopen vijf jaar en de mate van werkloosheid van de EU-LS en kan dus telkens veranderen afhankelijk van deze variabelen. Hoewel dit mechanisme in de plannen van de Europese Commissie enkel in werking zou treden in tijden van een migratiecrisis - wanneer de migratie systemen van de LS de druk niet meer zouden aankunnen - geloven wij dat dezelfde berekening ook van toepassing kan en moet zijn voor het systeem dat wij aandragen. De Europese Commissie omschreef deze verdeelsleutel reeds als “*a fair sharing of responsibilities*” en een oplossing waarmee de rechten van vluchtelingen en asielzoekers beschermd zouden worden. Omdat deze berekening reeds door de Commissie is goedgekeurd, adviseren wij dezelfde verdeelsleutel te hanteren om de Europese herverdeling van asielzoekers te berekenen, zoals in dit voorstel door ons is aangedragen. In het verlengde hiervan stellen wij voor dat de berekeningen jaarlijks worden herzien aan de hand van nieuwe beschikbare data om zodoende eerlijke verdeelpercentages te presenteren.

Als de asielaanvraag ingewilligd wordt is de eerste stap om te bezien of er sprake is van gezinshereniging of een *unaccompanied minor*. Voor LS betekent dit dat asielaanvragen die voortkomen uit gezinshereniging altijd ingewilligd moeten worden, maar wel mogen worden afgetrokken van het vastgestelde herverdelingspercentage.

Bij aankomst in Europa stelt de Commissie een *pre-entry screening* voor waarbij de migrant geïdentificeerd wordt, gezondheidscheck wordt afgenomen, veiligheidscheck en vingerafdrukken worden afgenomen. Dit advies stelt voor om een vragenlijst toe te voegen die migranten direct invullen. De vragen zullen relevant zijn voor het nagaan bij welke LS migranten het beste geplaatst kunnen worden. Zo kan geïnformeerd worden naar talen die iemand spreekt of de sector waarin iemand werkzaam is. Door het verzamelen van deze informatie op centraal niveau, kan een beoordeling worden gemaakt betreft waar een migrant zich kan vestigen. Zo kan beheersing van de gesproken taal of de uitoefening van een beroep waar behoefte aan is, het aantrekkelijk maken voor LS om deze migranten op te nemen. Deze opname gebeurt op vrijwillige basis en wordt afgetrokken van de vaste herverdelingspercentages.

3.3.3. Onderhandelingsfase: flexibele solidariteit

De hiervoor beschreven verplichte verdeelsleutel in combinatie met een Europese asielaanvraag is ons inziens de enige manier om de verantwoordelijkheid snel en eerlijk te verdelen onder de LS. Desondanks ziet de West Wing *na* de toepassing van de verdeelsleutel ruimte voor een onderhandelingsfase op vrijwillige basis. Deze onderhandelingsfase sluit aan bij het solidariteitsmechanisme in het RAMM. LS kunnen in deze onderhandelingsfase op vrijwillige basis kiezen om reeds verdeelde asielzoekers te 'ruilen/herplaatsen' voor bijvoorbeeld economische financiering of andere deals met verschillende EU-LS. Compensatie in de vorm van grensbewaking en/of terugkeer zal niet nodig zijn aangezien men nu Europees Asiel aanvraagt en dit allemaal al solidair geregeld zal zijn. De mogelijkheid om in deze onderhandelingsfase op andere manieren bij te dragen aan solidariteit poogt het verplichte aspect aan de verdeelsleutel te verzachten. EU-LS kunnen in deze fase ervoor kiezen om hun asielzoekers beschikbaar te stellen of in 'package deals' aan te bieden wanneer zij echt geen vluchtelingen willen opnemen. Dit kan eenmalig zijn door de asielzoekers af te kopen (mits een andere LS dit bereid is te betalen) of het kan een langdurig bilateraal verdrag zijn. Bij eenmalige afkoop is het maximale bedrag voor een asielzoeker gelijk aan 250.000,- (EC vastgesteld bedrag). Bij dit bedrag verwachten wij dat er altijd EU-LS zullen zijn die bereid zijn deze over te nemen. Echter kunnen LS onderling afspraken maken. Een dergelijke afspraak kan er als volgt uit zien: stel Duitsland met Hongarije afspreekt dat zij iedere maand vijftig vluchtelingen van Hongarije overneemt. In ruil hiervoor is er ruimte voor Duitsland om onder gunstige voorwaarden een (handels)verdrag af te sluiten. Op deze manier worden LS die welwillend zijn meer vluchtelingen op te nemen dan de verdeelsleutel voorschrijft, wegens uiteenlopende (economische) redenen, daartoe in staat gesteld. Andere LS die juist minder vluchtelingen op willen nemen kunnen in een andere vorm van solidariteit bijdragen.

4

Screeningsprocedure

4.1. Inleiding en probleemanalyse

De afgelopen jaren is er een stijging geweest van het percentage migranten met een lage kans op asiel. Het percentage migranten dat aan de buitengrens van de Europese Unie verschijnt en minder dan 25 procent kans heeft op asiel is gestegen van 14 procent in 2015 naar 57 procent in 2018. Ondanks hun kleine kans op asiel krijgt deze groep dezelfde procedure als de groep migranten met een hogere kans op asiel. Hierdoor moeten asielzoekers onnodig lang wachten aan de grens, zowel op de asielprocedure als op terugkeerprocedure. Daarnaast zijn er materialistische en personele kosten gebaat bij het doorlopen van de reguliere asielprocedure, kosten die in deze gevallen kunnen worden voorkomen.

4.2. Advies

De Europese Commissie heeft om deze reden in het nieuwe migratiepact ook voorgesteld om aan de grens reeds een onderscheid te maken tussen migranten met een hoge kans op asiel, en migranten met een lage kans op asiel. In het nieuwe migratiepact is het echter nog onduidelijk hoe deze screeningsprocedure eruit moet komen te zien en wordt er niet ingegaan op de details van een

dergelijke screeningsprocedure. Ons voorstel doet dan ook een suggestie om invulling te geven voor deze procedure. Het voorstel gaat specifiek in op het gedeelte van de screening dat wordt uitgevoerd om een passende procedure (bijv. normale of versnelde asielprocedure) te bepalen. Ons voorstel bestaat uit de volgende vier stappen:

1. Tijdens de screening worden asielzoekers onderverdeeld in verschillende categorieën op basis van (een combinatie van) verschillende kenmerken. Denk hierbij aan land van herkomst, nationaliteit, gender, seksuele geaardheid, beroep, enz.
2. Van elke mogelijke combinatie van bovenstaande kenmerken wordt gekeken naar hoeveel procent van de asielaanvragen die binnen die categorie vielen asiel was toegekend in de afgelopen (bijv.) 4 maanden. Dit percentage 'verwacht toegekend asiel' wordt berekend door te kijken naar het aantal toegekende asielaanvragen in de LS van de afgelopen 4 maanden van personen met een vergelijkbare kenmerken. Om deze berekening te maken is er data nodig vanuit elke individuele LS. Deze data worden nu deels al bijgehouden door Eurostat. Van de 4 maanden "termijn" moet worden afgeweken mocht de situatie uniek zijn en er niet genoeg data over zijn.
3. De Commissie stelt vast bij welk percentage 'verwacht toegekend asiel' de migrant de versnelde of normale procedure ingaat. Dit zal op basis van eerdere stukken van de Commissie waarschijnlijk uitkomen op een percentage van 20-25 procent of lager. Dit percentage vormt de benchmark.
4. Tijdens de screening wordt het percentage dat is toegekend op basis van de kenmerken van de migrant naast de benchmark gelegd en zo wordt bepaald welke procedure de migrant ingaat.

Ter verduidelijking geven we een voorbeeld: een individu geeft tijdens de screening aan asiel aan te willen vragen in Europa. Tijdens de screening blijken de volgende kenmerken over deze persoon: LHBTI+, Togolees, vrouw. Op basis van beslissingen en rechterlijke uitspraken in de afgelopen zes maanden blijkt dat in 85 procent van de gevallen asiel werd verleend aan mensen met dezelfde kenmerken. Aangezien 85 procent ruim boven de 20 procent benchmark komt van de Europese Unie wordt met deze persoon een normale asielprocedure gestart.

Bij dit beleidsadvies zijn een aantal zaken belangrijk: de beslissing of iemand wel of geen asiel toegewezen krijgt niet mag beïnvloed worden door of een asielzoeker in de versnelde of normale procedure is terechtgekomen. Europese toezichthouders, zoals voorgesteld in de huidige voorstellen van de Commissie, moeten daarop toezien. Zij kunnen dit doen door met enige regelmaat migranten die een versnelde procedure zouden moeten krijgen volgens de screening een normale procedure laten doorlopen. Als de uitkomsten tussen de migranten met de versnelde procedure te veel verschillen van de migranten die de normale procedure hebben doorlopen moet er worden ingegrepen.

Naar ons weten is een soortgelijk voorstel nog niet aangedragen om invulling te geven aan de screeningsprocedure. Het voorstel is vernieuwend omdat er hierbij geen nieuwe instanties of nieuwe

criteria hoeven te worden opgesteld om tijdens de screening te bepalen wie welke procedure ingaat. Er wordt namelijk gekeken naar de uitkomsten van de huidige wetgeving en met die kennis kan geanticipeerd worden op welke procedure passend is voor het betreffende individu. Hiermee wordt voorkomen dat er nieuwe wetgeving/beslissingen bepaald moeten worden en wordt de politiek gevoelige discussie bijvoorbeeld omtrent een “veilige landenlijst” vermeden. Het maakt het proces van asielaanvragen dus te allen tijde efficiënter. Daarnaast gaat mensensmokkel tegen, omdat je door elk Europees land gelijk wordt behandeld en het terugsturen van migranten wordt makkelijker.

5

Europa's relatie met derde landen

5.1. Inleiding

De laatste decennia is de EU actief bezig geweest met het sluiten van deals met derde landen in het kader van migratie. Hierbij stonden financiële en ondersteunende hulp bij grensbescherming centraal, evenals het bestrijden van mensensmokkel en het versterken van de lokale politie en inlichtingen apparaten. Punten van kritiek op dit systeem betreffen; 1) de ineffectiviteit van het controleren van migratiestromen; 2) ongelijke machtsrelaties die leiden tot oneerlijke partnerschappen; 3) hoge mate van informaliteit en gebrek aan transparantie tijdens de onderhandelingen van migratie-deals; 4) te weinig aandacht voor mensenrechtenschendingen.^{xxxiv} Ten gevolge van deze kritiepunten zal hieronder dieper ingegaan worden op de externe relatie die de Europese Unie onderhoudt met derde landen en hoe deze relatie, ons inziens, zou moeten zijn om harmonie en solidariteit in het Europese migratiedebat te vergroten. Hieronder bespreken we (1) de migratiedeals met derde landen en ons advies over de invulling hieraan, (2) hoe ervoor gezorgd kan worden dat in het externe EU-beleid verschillende perspectieven worden geïntegreerd en (3) hoe Europese agentschappen bij kunnen dragen aan de harmonisatie van het Gemeenschappelijk Asielstelsel.

Door deze aspecten van de relatie tussen de EU en derde landen uit te lichten, streven wij naar een inclusieve en duurzame relatie tussen de EU en derde landen die een grote rol spelen in het Europese migratievraagstuk. Met onze voorstellen hopen wij tevens de harmonie tussen de EU LS te vergroten

en tegelijkertijd te kunnen bijdragen aan solidariteit tussen de EU LS als het aankomt op het naleven van gemaakte regels en het vormgeven van duurzaam beleid met betrekking tot de relatie tussen de EU en de derde landen.

5.2. Deals met derde landen

5.2.1. Probleemanalyse

Deals die met derde landen in 2016 werden gesloten over zowel herkomst als doorstroom, werden in eerste instantie beoogd als formele *tailor-made* afspraken, maar zijn met de tijd veranderd in deals die voornamelijk berusten op pragmatische samenwerking op politiek beleid, ontwikkelingshulp en veiligheid.^{xxxv} In een mededeling uit 2016 van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Europese Investeringsbank werd gesproken over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda. Een essentieel onderdeel van deze manier van *deal-making* was de hernieuwde focus op flexibele partnerschappen tussen EU LS en derde landen die de EU als cruciaal zag om het migratieprobleem helpen op te lossen. Dit is tevens uitgewerkt onder de noemer “*maximizing the impact of our international partnerships*” in het nieuwe EU-migratiepact dat september 2020 is uitgebracht. Daarnaast zouden zogenaamde “*migration compacts*” (politieke overeenkomsten waarin doelen worden gesteld die kunnen resulteren in een formele afspraak) met landen als Jordanië, Libanon, Niger, Nigeria, Mali, Pakistan en Egypte de Europese migratiecrisis moeten helpen oplossen.^{xxxvi} Tot slot is inspraak van derde landen in het EU migratiebeleid grotendeels gebaseerd op een “top-down” benadering waarbij de Europese Commissie de strategische prioriteiten vaststelt en het mandaat verleent aan de EU LS om met derde landen te onderhandelen.^{xxxvii}

Onderstaand stuk is voornamelijk gebaseerd op vertrouwelijke gesprekken met Nederlandse Europarlementariërs en experts op het gebied van migratie en asiel, The West Wing, 2021.

Momenteel zijn de meningen omtrent migratie deals sterk verdeeld. Perspectieven op de juridische en praktische onderbouwing van migratie deals die tot op heden gesloten zijn variëren aanzienlijk, evenals de resultaten van deze deals. Zo is de EU-Turkije deal beschreven en gepresenteerd als de oplossing voor de migratiecrisis in 2011. De deal zou een afschrikkend effect hebben op potentiële vluchtelingen en voldeed in grote lijnen aan de criteria waar de deal voor bedacht was, zoals het beperken van de doorstroom van migranten naar Europa. Verschillende academici prijzen de manier waarop in Turkije de vluchtelingenbescherming verbeterde als gevolg van deze deal en zouden vooral Syriërs een goede bescherming genieten. Desalniettemin is zo’n singuliere blauwdruk van een allesomvattende deal moeilijk te kopiëren en plakken naar andere landen en zou een vluchtelingen uit Libië, Marokko en Tunesië andere beweegredenen hebben, waardoor afspraken anders moeten worden geregeld.

Anderzijds is er ook kritischer geluid op de EU-Turkije deal omdat deze alleen aan de minimale eisen van de bescherming van vluchtelingen zou voldoen en er maar geringe focus ligt op de bescherming van de mensenrechten. Dit geluid werd breed gedragen door de experts die wij met betrekking tot dit onderwerp spraken. In toekomstige deals met derde landen moet vooral gekeken worden naar het waarborgen van de mensenrechten en duidelijke afspraken worden gemaakt over de terugstuur van migranten en asielzoekers die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Deze, naar ons inziens, absolute minimum criteria waaraan migratiedeals moeten voldoen, moeten dan ook continu

gemonitord en beoordeeld worden. Momenteel verplicht het vluchtelingenverdrag niet tot het garanderen van een verblijfsvergunning, maar verplicht het tot bescherming van individuen, wat nalatig blijkt gezien het gebrek aan bijvoorbeeld juridische en medische hulp in vluchtelingencentra. Daarnaast is ook de inzet op het verbreden van de mogelijkheden tot legale routes belangrijk. Daarom zijn afspraken met derde landen nodig die deze aspecten van migratie ook blijven benadrukken. Ook bestaat de noodzaak om EU brede afspraken te maken en niet alleen te focussen op individuele bilaterale deals, omdat de EU als blok een sterkere onderhandelingspositie heeft. Desalniettemin dient de EU wel gebruik te maken van de bilaterale relaties. Bijvoorbeeld voor het regelen van de terugkeer van migranten uit Marokko, kan de EU gebruik maken van de sterke bilaterale band tussen Marokko en Spanje, waar deze relatie met een andere LS tot minder resultaat zou leiden.

Momenteel worden er, ondanks het bestaan van het internationaal recht, op ad-hoc basis deals gemaakt. “Deals zijn nu vaak bilateraal omdat het vrij schimmige deals zijn, vaak voortbouwend op koloniaal verleden” aldus een expert op migratiegebied. Onderhandelingen afspraken tussen de EU en Afrikaanse landen zijn vaak achter gesloten deuren gedaan en vonden plaats op het moment dat een snel veranderende situatie om actie vroeg.^{xxxviii} Het vlot reageren op een veranderende situatie valt te prijzen, mits structurele en duurzame afspraken een solide basis voor toekomstige afspraken garanderen. Afspraken met betrekking tot terugkeer, grenscontrole en humanitaire hulp worden vaak buiten de formele deal geconcludeerd en missen om die reden de gewenste transparantie, controleerbaarheid en waarborgen die wij in toekomstige migratie deals zouden zien.^{xxxix} De relatie tussen de EU LS en derde landen wordt veelal vormgegeven door politieke, historische en culturele banden die tot nu toe nog te weinig benut worden als het aankomt op het sluiten van deals.^{xi} Hoewel deze gang van zaken door sommige als schimmig beschreven wordt, zou deze relatie op een goede, transparante manier wel ingezet kunnen worden om beter te kunnen onderhandelen. De EU LS die goed ontwikkelde relaties hebben met een beoogd partnerland moeten een grote rol krijgen bij de onderhandelingen over een eventuele migratiedeal.^{xii}

5.2.2. Advies

Hoe kan de EU haar deals met derde landen zo vormgeven dat deze binnen Europa brede steun genieten en tegelijkertijd duurzaam en op de lange termijn houdbaar zijn? Wij adviseren migratiedeals op grote schaal EU breed vorm te geven, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de Europese instellingen. Hiermee wordt er een centraal Europese positie ingenomen, maar vervullen bilaterale relaties een uitvoerende rol afhankelijk van het land waarmee de deal gesloten wordt. Zo stelt de EU juridische eisen aan de deals, zoals strenge inachtneming van de bescherming van mensenrechten, maar wordt een Europees LS die goede banden onderhoudt met het beoogde partnerland in kwestie dan ook actiever bij de besprekingen betrokken. Zo blijven de deals flexibel en open voor verandering afhankelijk van het land of de regio waarmee de EU de deal sluit. De deals zouden meer betrekking moeten hebben op het vergroten van de kans op succesvolle integratie en beter zicht hebben op de capaciteiten en mogelijkheden die asielzoekers mee brengen in een steeds verder vergrijzend Europa. Ook zou er meer oog moeten zijn voor legale migratie routes en nieuwe vormen van samenwerking, waarbij lokale overheden en organisaties een grotere rol vervullen. Zo zou de EU zich meer moeten focussen op een duurzame oplossing, waarbij het sneller evalueren van het functioneren van gemaakte deals bevorderend kan werken, en zich richten op afspraken die, met inachtnaam van eventuele wijzigingen afhankelijk van de situatie, ook op de lange termijn vatbaar zijn. Ook betreuren wij het afschaffen van de post van staatssecretaris voor Europese Zaken tijdens kabinet Rutte II, en verzoeken wij te onderzoeken wat de meerwaarde van een eventuele terugkeer van deze functie kan zijn in het

beter kunnen coördineren tussen Nederland en de EU als het gaat om migratie afspraken die op beide niveaus impact hebben.

5.3. Integratie van verschillende perspectieven op migratie, met meer bottom-up inspraak

5.3.1. Probleemanalyse

Hoewel EU-LS als doel hebben tot een gezamenlijk migratiebeleid te komen, is de relatie tussen EU-LS en derde landen minder eenduidig. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat derde landen andere prioriteiten hebben dan EU-LS. Integratie van verschillende perspectieven op migratie binnen het externe EU-beleid is daardoor een belangrijke factor voor het slagen van het vernieuwde EU Migratiepact. Echter wordt inspraak vanuit 'het Zuiden' (i.e. Global South, derde landen) in het onlangs gepresenteerde EU Migratiepact enkel benoemd onder de noemer "*maximizing the impact of our international partnerships*".^{xlii} Daarin wordt gerefereerd naar "progress made at the regional level, through dedicated dialogues and frameworks and through partnerships with organisations such as the African Union".

De dialogen waarnaar er in het migratiepact wordt verwezen, vinden plaats op *high-level*, ministerieel niveau. Voorbeelden van deze dialogen zijn de procedures Valletta (EU-Afrika), Budapest (EU-Zijderoute Regio), Praag (EU, Schengen, Westerse Balkan, Centraal Azië, Rusland en Turkije), Rabat (EU-Afrika) en Khartoum (EU-Hoorn van Afrika). Tijdens deze migratie-tops is er aandacht voor de belangen van stakeholders en het zogeheten "*ownership*" van derde landen: een begrip dat wordt gebruikt om aan te duiden dat ontwikkelingslanden meer autonomie, meer participatie in ontwikkelingsbeleid en sterker leiderschap in coördinatie daarvan moeten hebben.^{xliii}

Echter lijkt duidelijke invulling van deze overleggen en daadwerkelijke actie uit te blijven. Enkel het Joint Valletta Action Plan (JVAP) dat voortkwam uit de Valletta Top die in 2015 plaatsvond en waarin gedeelde verantwoordelijkheid, complexe wederzijdse afhankelijkheid en gedeelde solidariteit tussen EU-LS en Afrikaanse landen centraal staan, is productief gebleken.^{xliv} Het Rabat proces, Khartoum proces en de Gezamenlijke EU-Afrika Strategie zijn destijds aangemerkt als gepaste mechanismen om implementatie van het JVAP te monitoren.^{xlv} Hieruit is begin dit jaar, in februari 2021, voortgekomen dat het JVAP is geüpdatet naar aanleiding van veranderende beleidsprocessen en contexten.^{xlvi}

Ondanks het voortbestaan van het JVAP is er in het EU Migratiepact geen concrete inspraak van derde landen in het EU-beleid terug te vinden. Daarmee wekt het hernieuwde (externe) EU-beleid de indruk voornamelijk te zijn gebouwd op een eenzijdig EU perspectief, waarin inspraak van derde landen ontbreekt. Integratie van de verschillende perspectieven van zowel de EU als derde landen op migratie kan echter bijdragen aan een geharmoniseerd EU-beleid.

Omdat enkel top-down bijeenkomsten voor het oplossen van het migratieprobleem onvoldoende blijken voor harmonisering van het externe EU-beleid, moet er tegelijkertijd gekeken worden naar hoe bottom-up processen kunnen bijdragen aan integratie van de verschillende perspectieven van de EU en derde landen. In lijn met voorgaande luidt dan ook de vraag hoe er meer inspraak verkregen kan worden van lokale stakeholders en andere partijen uit derde landen - anders dan op ministerieel niveau.

5.3.2. Advies

Een mogelijk oplossing voor het stimuleren van bottom-up inspraak in het externe EU-beleid van LS en derde landen is de oprichting van een triple helix netwerkplatform, wat samenkomst van verschillende partijen en experts zou moeten stimuleren. Onlangs, op 18 maart 2021, heeft de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) van de Verenigde Naties (VN) al een soortgelijk platform gelanceerd. De ‘Migration Network Hub’, zoals het platform wordt genoemd, is voor VN LS ontwikkeld om kennis en oplossingen voor het *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* uit te wisselen.^{xlvii} Een gelijkend platform voor alleen EU LS en aangemerkte derde landen zoals bijvoorbeeld de landen die deel uit maken van het JVAP, kan kennisuitwisseling van de publieke sector, private sector en het academisch veld faciliteren. Dit laatste betekent dus dat het een platform is waar enkel lokale en regionale stakeholders bijeenkomen. Een voorbeeld van een mogelijke partij die zich zou kunnen aansluiten is het onpartijdige “*Migration Policy Institute*” dat streeft naar verbetering van het immigratie- en integratiebeleid door onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe ideeën om complexe beleidskwesties aan te pakken. Ook de “*North Africa Regional Hub*” van het *Mixed Migration Centre* zou een voorbeeld zijn om kennis naar de tafel te brengen, welke onafhankelijke data verzamelt met betrekking tot migratiestromen. Door dit soort partijen te betrekken kan dialoog ontstaan tussen lokale stakeholders met verschillende perspectieven op migratie-kwesties en kan het platform dienen als klankbord voor het externe EU-migratiebeleid. Op deze manier kunnen ook Europese instanties makkelijker in contact worden gebracht met overheden en regionale samenwerkingsvormen waar derde landen deel van uitmaken en kan het extern EU-beleid inclusiever worden gemaakt.

Bovenstaande duidt op het feit dat er momenteel een Eurocentrisch/Europees perspectief gebruikt wordt bij het ontwikkelen en implementeren van het externe EU-migratiebeleid. Op dit punt kan nog veel winst geboekt worden door een inclusief extern EU-migratiebeleid te voeren door middel van integratie van het perspectief van de EU-LS en derde landen. Uiteindelijk zal dit voor meer draagvlak en betere relaties zorgen tussen EU-LS en derde landen en zal de implementatie van het externe EU-migratiebeleid soepeler verlopen vanwege consensus tussen alle betrokken partijen.

5.4. Meer focus op Europese agentschappen

5.4.1. Probleemanalyse

Naast de individuele EU LS en EU-instellingen, spelen ook de agentschappen een rol in het migratiebeleid. In 2010 is het EASO opgericht om het GEAS uit te voeren. Het doel van dit nieuwe agentschap was het verschaffen van technische en operationele hulp aan de LS; het verzamelen en analyseren van data om beleid te vormen; en het coördineren tussen de LS om zo tot een harmoniserend beleid te komen. In andere woorden, EASO is voornamelijk verantwoordelijk voor het coördineren, verbeteren, ondersteunen en integreren van een (supra)nationaal beleid in relatie tot migratie en asiel. Echter bleek al snel tijdens de Syrische migratiecrisis dat dit agentschap niet in staat was om de grote getallen mensen op te vangen en het GEAS-beleid te harmoniseren tussen de LS. Dit kwam voornamelijk door de adviserende rol die het EASO heeft, en dat migratie vooral werd gezien als een interne aangelegenheid tussen LS waar dit agentschap geen mandaat over had en niet kon ingrijpen.^{xlviii}

Dit probleem werd door de Europese Unie en de LS ook erkend en in mei 2016 werd er een nieuw agentschap voorgesteld om de effectiviteit te vergroten en de onafhankelijkheid te waarborgen. Dit

zou uiteindelijk moeten bijdragen aan het harmoniseren en centraliseren van het GEAS. Met oprichting van het nieuwe agentschap zou het EASO veranderen in het EUAA wat beter in staat zou moeten zijn om toezicht te houden op - en waar nodig bijsturen en aansturen van - het asielbeleid in LS. Als landen zich niet houden aan het beleid of de aanbevelingen van de EUAA dan mag en kan dit agentschap ingrijpen en waar nodig het beleid van LS corrigeren. Dit kon voorheen niet met het EASO. Echter, over dit agentschap wordt nog steeds gediscussieerd en het is nog niet duidelijk wanneer dit agentschap officieel mandaat krijgt.^{xlix}

Er zijn een paar punten waar het voorstel om het *European Union Agency for Asylum* te implementeren nu op vastloopt. De voornaamste reden dat implementatie uitblijft is het gebrek aan politieke wil en legitimiteit om dit agentschap te realiseren. Het centraliseren van dit agentschap zorgt ervoor dat LS hun beleid laten afhangen van een gezamenlijk Europees beleid en daarmee hun soevereine macht afstaan aan een supranationaal orgaan.^l

Ondanks dat er door middel van het nieuwe migratiepact de genoemde kwesties enigszins worden verholpen tussen de LS, ligt de focus vooral op de korte termijn. In het pact wordt vooral de focus gelegd op het monitoren van LS, het gezamenlijke beleid omtrent asiel en migratie, en wordt er uitgelegd dat dit pact legaal bindend is. Helaas wordt er niet gesproken over de consequenties van het niet naleven van het pact of in wat voor tijdsbestek het beleid geïmplementeerd moet worden door de individuele LS.^{li} Door in te zetten op het *European Union Agency for Asylum* zorgt men ervoor dat er een gestroomlijnd Europees systeem ontstaat waar de last van migratie gecontroleerd tussen de LS kan worden verdeeld.

5.4.2 Advies

Kijkend naar de kritiek die sommige LS hebben op dit gecentraliseerde systeem en waar LS zelf bepaalde taken uit handen geven is geen onbekende aangelegenheid. Binnen de Europese Unie bestaat er namelijk al een agentschap (FRONTEX) waar alles gecentraliseerd is en waar het agentschap de bevoegdheid heeft om een onafhankelijk beleid te bedenken en te implementeren. FRONTEX heeft ook een soortgelijke transformatie ondergaan als het EUAA waar eerste de focus lag op samenwerken, hulp en monitoren tussen de LS naar een agentschap dat in het middelpunt staat van grensbewaking.^{lii}

In dit kader stellen wij voor dat Nederland zich moet gaan inzetten om het EUAA vorm te geven en dit agentschap toe te passen voor een strategie op de lange termijn. Ondanks dat er LS zullen zijn die bezwaar hebben met het weggeven van macht aan een supranationaal orgaan, zal een centraal agentschap er uiteindelijk voor zorgen dat politieke conflicten en frustraties tussen LS omtrent het gebied van migratie en asiel verminderen en snel verholpen kunnen worden. Door vroeg in het stadium betrokken te zijn, kan Nederland al een commissie opstellen die vooronderzoek doet naar dit agentschap, de belangen van Nederland in kaart brengt en meeneemt. Verder zou het gunstig zijn om al snel met (gelijkgezinde) LS en partners gesprekken te voeren om de belangen in kaart te brengen en dit tijdig kenbaar om zo uiteindelijk de invloed te vergroten in dit agentschap en met het gevoerde beleid. Door op dit agentschap te focussen kan Nederland erop toezien dat landen gemaakte afspraken nakomen in EU verband en dat er door een onafhankelijk agentschap beleid gevoerd kan worden, landen daarop aangesproken en op gecorrigeerd kunnen worden. Uiteindelijk zal dit de druk op Nederland verlichten met het aantal migranten, omdat er vooraf centraal al bepaald wordt hoe en hoeveel asielzoekenden verwacht en toegelaten moeten worden. Nationaal kan hier dan beter beleid op worden gemaakt en zorgt het ervoor dat op nationaal, Europees en internationaal niveau kritische commentaar op het asielbeleid van LS gecentraliseerd wordt. Dit zorgt voor een gestroomlijnd systeem

waar tussen de individuele LS onderling minder kritiek en problemen ontstaan, waar bij eventuele problemen een specifieke instantie verantwoordelijk is. In het kort, door tijdig te richten op dit agentschap kan Nederland inspraak hebben in de vormgeving en implementatie van het centrale beleid wat uiteindelijk ten goede komt van het belang van Nederland.

6

Legale migratie als oplossing voor een overbelast asielstelsel

6.1. Inleiding

Het Europees gemeenschappelijk asielstelsel is overbelast. Kwetsbare asielzoekers zitten vast in overvolle opvangkampen en moeten jarenlang wachten totdat uitsluitel wordt gegeven op hun asielaanvraag. Asielzoekers hebben vaak met behulp van mensensmokkelaars dure en gevaarlijke wegen naar Europa afgelegd, ondanks dat doorgaans meer de helft van de aanvragen op asiel wordt afgewezen. In het nieuwe migratiepact worden manieren voorgesteld om ervoor te zorgen dat de migratiedruk de capaciteiten van EU LS niet overstijgt. Zo stelt het pact onder anderen voor om een nieuw solidariteitsmechanisme in te stellen, asielaanvragen sneller te behandelen voor hen die op irreguliere wijze Europa hebben bereikt, en asielzoekers waarvan de aanvraag is afgewezen sneller terug te sturen naar hun thuisland. Door middel van deze voorstellen hoopt de Commissie dat het vertrouwen tussen LS wordt hersteld en het de EU het vermogen biedt om migratie te beheren.

Hoewel deze voorstellen een stap in de juiste richting zijn, zullen bovengenoemde voorstellen personen die niet in aanmerking komen voor asiel niet weerhouden om alsnog naar Europa te reizen en asiel aan te vragen. De Verenigde Naties heeft in een onderzoek onder migranten uit Afrika die op irreguliere wijze naar Europa zijn gekomen gevraagd naar wat hen van mening zou veranderen om in Europa asiel aan te vragen.^{liii} Van de ruim 3000 respondenten zei 24 procent dat verbeterde

economische omstandigheden in hun thuisland wellicht ervoor had gezorgd dat zij niet naar Europa zouden afreizen. Voor 15 procent zou een verbeterde *governance* of dienstverlening een reden kunnen zijn. Slechts twee procent gaf aan dat zij wellicht niet naar Europa zouden keren als zij wisten hoe gevaarlijk de overtocht zou zijn. En een veel grotere groep, namelijk 41 procent, gaf aan dat geen enkele reden hun ambitie om te migreren naar Europa zou hebben kunnen veranderd.

Mensen hebben verschillende redenen om vanuit derde landen irregulier te migreren naar Europa.^{liv} Zo kan irreguliere migratie deels worden verklaard door de aanhoudende vraag op de arbeidsmarkt naar - *low-skilled* - werknemers, wanneer deze ongeëvenaard blijft door de bestaande mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie.^{lv} Ook uit recent onderzoek komt naar voren dat het vooruitzicht om de economische situatie van thuisblijvende gezinsleden te kunnen verbeteren door geld over te maken een grote drijfveer is voor migratie tussen Afrika en Europa.^{lvi} Tegelijkertijd is voor zowel vrouwelijke en mannelijke migranten ook het migreren naar een familielid of vriend in Europa een factor, evenals het kunnen vluchten van beperkingen in persoonlijke vrijheden en (seksueel) geweld en misbruik in het thuisland. Migranten stellen ook dat educatie, de overheid, de veiligheidscontext en avontuur redenen waren voor vertrek van Afrika naar Europa.

6.2. Probleemanalyse

De reguliere opties om tot de Europese Unie toe te treden zijn tot op heden zeer beperkt voor zogeheten '*low-skilled migrants*' (mensen die komen uit landen met een relatieve lage welvaart of voor mensen die praktisch geschoold zijn), omdat zij vaak niet voldoen aan de eisen voor een visum. Daarom is voor een groot deel van hen het aanvragen van asiel de enige manier om in Europa te verblijven, ondanks dat de kans op het krijgen van asiel klein is en de tocht naar Europa gevaarlijk. Om deze redenen zullen personen die *geen* internationale bescherming zoeken alsnog asiel aanvragen. Hierdoor wordt het Europees asielsysteem onnodig belast en kunnen de rechten van kwetsbare personen die daadwerkelijk bescherming nodig hebben in het gedrang komen.

6.3. Advies

De huidige geringe mogelijkheden tot legale migratie (voor een langere periode dan 180 dagen in de Schengenzone) voor praktisch geschoolde migranten uit het zuidelijk halfrond leidt er dus toe dat migranten ofwel irregulier Europa binnenkomen met alle gevolgen van dien, ofwel op een legale manier Schengengebied binnentreden en hun visum laten verstrijken. Het investeren in legale migratiekanalen zou een mogelijke oplossing kunnen zijn om de druk op het Europees asielsysteem te verminderen en circulaire migratie te bevorderen. Bovendien komt uit onderzoek naar voren dat het afsluiten van legale migratie routes leidt tot een verschuiving naar andere routes, inclusief irreguliere routes.^{lvii} Het stimuleren van legale migratieroutes zou daarom wellicht ook irreguliere migratie kunnen laten afnemen. Hier is echter tot op heden geen onderzoek naar gedaan. Ook de EU erkent dat legale migratiekanalen "een essentieel onderdeel [zijn] van een evenwichtig en alomvattend migratiebeleid."^{lviii} Ten gevolge hiervan heeft de Commissie gepleit voor meer investeringen in legale migratiemogelijkheden. Wij zien daarom de mogelijkheid om een nieuw visum te creëren dat rekening houdt met de vraag naar hoog- én praktisch geschoolde arbeidsmigranten en de ambities van migranten om deze te vullen.

In het komende stuk zullen kansen en belemmeringen voor het stimuleren van reguliere migratie uiteen worden gezet. Vervolgens zullen een aantal oplossingen worden gegeven.

6.3.1. Nederland en vakkrachten uit derde landen: kansen en belemmeringen

Momenteel kampt Nederland met arbeidstekorten in uiteenlopende sectoren.^{lix} Zo is er in de zorg een tekort aan verplegend en verzorgend personeel en in de energiesector, bouw- en installatie en delen van de industrie is er vraag naar technisch geschoolde vakmensen. Uit onderzoek^l van *SEO Amsterdam Economics* komt naar voren dat de beroepsbevolking in Jordanië, Nigeria en Tunesië juist geschoold is in de richting van ICT, technische banen en de gezondheidszorg.^{lx} Desalniettemin heeft Nederland tot op heden weinig aandacht besteed aan hoe arbeidsmigratie de druk op deze minder kennisintensieve arbeid of lager betaald specialistisch werk zoals in de zorg en techniek kan verminderen. In plaats daarvan voert Nederland momenteel een restrictief arbeidsmigratiebeleid voor deze doelgroep.^{lxi} Studies suggereren dat een meerderheid van personen uit Afrika die internationaal migreren, beter opgeleid is dan hun leeftijdsgenoten in hun thuisland. Dit blijkt ook uit het feit dat er een positieve correlatie bestaat bij Afrikaanse landen tussen het welvaartsniveau van een land en hoeveel mensen emigreren. Er bestaat dus een redelijke kans dat mensen uit het zuidelijk halfrond die opgeleid zijn in de zorg en techniek welwillend zijn om te werken in Nederland.^{lxii} Hoewel er tot op heden weinig kennis is over wat de precieze voor- en nadelen zouden zijn voor Nederland wanneer zij investeert in arbeidsmigratie voor praktijk geschoolde arbeiders uit het zuidelijk halfrond. Echter hebben Europese LS als Duitsland en Zweden wel geïnvesteerd in dit soort arbeidsmigratie, waar Nederland lessen uit kan trekken.

Box 1. Het oog voor buitenlandse vakkrachten van Duitsland en Zweden

Zowel Duitsland als Zweden hebben relevante recente ervaring met de rekrutering van arbeidsmigranten uit Afrika en het Midden-Oosten. In Duitsland is er bijvoorbeeld een mobiliteitspact tussen Tunesië en Duitsland opgericht door het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2012 tot 2016 met als doel de arbeidsmigratie van hooggeschoolde Tunesiërs, te vergemakkelijken.^{lxiii} De Duitse staat had verscheidene stappen ondernomen om dit proces zo soepel mogelijk te laten verlopen: zo kregen de deelnemers in Tunesië een intensieve taalcursus Duits in Tunesië, een stage van minimaal drie maanden in Duitsland, en de mogelijkheid om vervolgens in dienst te treden bij Duitse werkgevers. Daarnaast voerde Duitsland vanaf 2016 ook een proefproject uit dat gericht was op de ondersteuning van jonge Marokkanen bij werkgelegenheid en opleidingsmogelijkheden in knelpuntberoepen, gefinancierd door de

Wereldbank. Knelpuntberoepen zijn beroepen waarvoor werkgevers moeilijk geschikte kandidaten kunnen vinden. Beide programma's zijn uitgevoerd door het Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, de Duitse Vereniging voor Internationale Samenwerking (GIZ). Naast deze specifieke programma's om *high-skilled workers* aan te trekken, heeft Duitsland ook gebruikgemaakt van de Europese Blauw Kaart, een werk- en verblijfsvergunning voor hoogopgeleide arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie.

In het geval van Duitsland hebben de programma's om geschoolde Tunesiërs en Marokkanen aan te trekken voor knelpuntberoepen positieve resultaten opgeleverd. Ten eerste beviel het Duitse Mobiliteitspact in Tunesië aan zowel werkgevers als werknemers en leek het de leemte in de arbeidsmarkt te vullen: maar liefst 73 procent van de deelnemers vond

¹ Het onderzoek onderzocht niet de beroepsbevolking in andere landen in Afrika en het Midden-Oosten.

werk en werkgevers waren tevreden met deze plaatsingen.^{lxiv} Echter, vanwege de beperkte financiering konden slechts 200 deelnemers worden geplaatst, ondanks dat er meer vraag was van werkgevers. Bovendien waren er enige spanningen tussen enerzijds het belang van de overheid bij het faciliteren van tijdelijke migratie en anderzijds het belang van werkgevers bij immigratie op langere termijn, vanwege de noodzaak om het rendement op hun opleidingsinvesteringen te maximaliseren. Dit suggereert dat publiek-private partnerschappen, met name werkgevers die bestaande legale migratiekanalen overnemen, mogelijk alleen werken voor grote werkgevers of werkgeversverenigingen en niet voor kleinere werkgevers die niet over de middelen beschikken om in opleiding te investeren.^{lxv}

Anderzijds vond in Zweden een hervorming van migratiebeleid plaats in 2008, die het mogelijk maakte voor individuele werkgevers om zelf te beslissen welke migranten ze wilden rekruteren, inclusief de mogelijkheid om te selecteren op land van herkomst en sector.^{lxvi} Bovendien heeft Zweden in 2015 een versneld programma geïntroduceerd om migranten aan te trekken voor knelpuntberoepen. Op deze manier beperkte Zweden zich niet enkel tot *high-skilled migrants*, maar ook praktisch geschoolde migranten indien daar vraag naar was op de

arbeidsmarkt. Daarnaast zorgde de hervorming ervoor dat onder andere asielzoekers met een verblijfsvergunning sneller konden integreren op de arbeidsmarkt.^{lxvii} Op deze manier kunnen nieuwe asielzoekers snel banen vinden aansluitend bij hun vaardigheden, en eventueel sectoren ondersteunen die kampen met een tekort aan arbeidskrachten voor specifieke beroepen.

In het geval van Zweden, komen ook belangrijke bevindingen ten aanzien van de hervorming van het migratiebeleid aan het licht. De Zweedse ervaring suggereert dat het hanteren van een flexibel beleid ten aanzien van arbeidsmigranten – en dus het afschaffen van werkvergunningen voor migranten – niet noodzakelijkerwijs leidt tot een grotere vraag ofwel voorkeur van werkgevers om arbeidsmigranten in dienst te nemen voor knelpuntberoepen. In tegendeel, het versoepelen van beleid rondom arbeidsmigratie zou de druk verlichten. Dit bevestigt het idee van Piore's *Dual Labour Market Theory*, dat stelde dat internationale migratie voornamelijk wordt aangedreven door pull factoren – in dit geval werk – aangezien de segmentering van de arbeidsmarkt een permanente vraag creëert naar goedkope migrantenarbeid aan de onderkant van elke arbeidsmarkt.

6.3.1.1. Onderzoek via een permanente commissie

Om de krapte op de arbeidsmarkt aan te pakken door arbeidsmigratie voor praktisch geschoolden te bevorderen, is het noodzakelijk dat er onderzoek wordt gedaan naar de knelpuntberoepen in Nederland en het arbeidsaanbod in derde landen. BZ kan in samenwerking met andere ministeries zoals het SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) jaarlijks een onderzoeksrapport uit brengen waarin wordt onderzocht of in de sectoren waar Nederland personeelskrapte ervaart, derde landen in deze sectoren personeelsoverschotten ervaren. Het is hierbij van belang dat er minstens evenveel nadruk wordt gelegd op de praktische opgeleide beroepsbevolking als op de hoogst opgeleide beroepsbevolking. Ook kan er specifiek onderzoek worden gedaan naar de beroepsbevolking van derde landen waarvandaan relatief veel personen op irreguliere wijze naar Europa migreren. Op basis van de uitkomsten van dit rapport kunnen voorstellen voor deals met derde landen met betrekking tot arbeidsmigratie worden gemaakt.

Als voorbeeld kan er gekeken worden naar het Verenigd Koninkrijk, welke een *Migration Advisory Committee* heeft ingesteld om de overheid te adviseren op hoe arbeidsmigratie de arbeidstekorten kan behelpen. Ook heeft BZ in 2019 zelf *SEO Amsterdam Economics* de opdracht gegeven om te onderzoeken of er een match bestaat tussen arbeidstekorten in Nederland en het arbeidsaanbod in Afrika. Zulk soort rapporten zouden jaarlijks opgesteld kunnen worden.

6.3.1.2. Hervorming huidige mobiliteitspartnerschappen

In het verlengde van het advies om de arbeidskrachte in Nederland grondiger te onderzoeken, stellen wij ook voor het voorbeeld van Zweden en Duitsland op te volgen.^{lxviii}

Van Duitsland kan Nederland leren om soortgelijke projecten op te zetten met derde landen om zo ook de kennismigranten stroming op grotere schaal te faciliteren. Om dit te bereiken, zou Nederland ook meer gebruik kunnen maken van de Europese Blauwe Kaart. Dit is een gecombineerde verblijfs- en werkgevergunning voor hooggekwalificeerde expats die niet de nationaliteit hebben van één van de LS van de EU. Uit cijfers van 2017 blijkt dat Nederland naast het hanteren van een duurdere prijs voor het verkrijgen van de Europese Blauwe Kaart ook nog eens een hogere inkomensgrens hanteert dan andere Europese landen als voorwaarde voor de Blauwe Kaart.^{lxix} In 2017 zijn dan ook maar 42 Europese Blauwe Kaarten naar Nederland verstrekt in vergelijking met ruim 18.000 in het geval van Duitsland.^{lxx} Hoewel dit verschil ook deels kan worden verklaard door de nationale kennismigrantenregeling die Nederland hanteert, suggereert ook de ervaring van kennismigranten naar Nederland via de kennismigrantenregeling dat de salariseisen om in aanmerking te komen voor een vergunning te hoog zijn.^{lxxi} Daarnaast maakt de vereiste om een door de IND erkende referent te hebben het moeilijker om een baan te vinden in een specifieke sector of bij een kleiner bedrijf.^{lxxii} Hierdoor wordt ook de kennismigrantenregeling nog niet volledig benut. Nederland zou dus een voorbeeld aan Duitsland kunnen nemen en het salariscriterium lager maken. Daarnaast kan Nederland haar kennismigrantenregeling versoepelen door net zoals Duitsland te voorzien in de behoeften van meereizende partners en gezinsleden. Zo hebben partners in Duitsland ook onmiddellijk toegang tot de arbeidsmarkt, wat Duitsland als bestemming voor gezinnen aantrekkelijker maakt.^{lxxiii}

Daarnaast raden wij Nederland ook aan een voorbeeld te nemen aan de hervorming in het Zweeds migratiebeleid van 2008. Deze hervorming was onder andere bedoeld om de rekrutering van arbeidskrachten buiten Europa te vergemakkelijken voor Zweedse werkgevers en zodoende het tekort aan arbeidskrachten te compenseren en het arbeidsaanbod op peil te houden.^{lxxiv} Naast het faciliteren van de wereldwijde werving van arbeidskrachten biedt dit werkgevers ook betere mogelijkheden om personen met de juiste vaardigheden in dienst te nemen.^{lxxv} Het Zweedse voorbeeld speelt dus ook in op de vraag en aanbod van *low-skilled migrants*.

In deze hervorming staat de vraag van werkgevers dus centraal. Ten gevolge hiervan beoordeelt de Zweedse openbare dienst voor arbeidsvoorziening niet langer de behoefte aan arbeid op sectoraal niveau voordat toestemming voor arbeidsmigratie wordt verleend. Bovendien moeten de aangeboden arbeidsvoorwaarden voor arbeidsmigranten gelijk zijn aan die van inlandse werknemers om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten inlandse werknemers niet vervangen. Zo moet de arbeidsmigrant loon, verzekering en andere arbeidsvoorwaarden worden aangeboden die congrueren met de nationale collectieve arbeidsovereenkomsten. Hierdoor maken werkgevers een weloverwogen beslissing wanneer zij er wél voor kiezen om arbeidsmigranten buiten Europa te rekruteren.

Het Zweedse model kenmerkt zich door het volgende:

- ❖ Het wordt gedreven door de vraag van werkgevers. Individuele werkgevers beslissen dus zelf of ze werknemers met bepaalde skills nodig hebben en van waar zij dezen aanwerven.
- ❖ Er worden geen arbeidsmarkt testen en vaardigheid voorkeuren toegepast.
- ❖ Het systeem staat open voor alle sectoren van de arbeidsmarkt, en beperkt zich dus niet enkel tot hoogopgeleide migranten.

In essentie is het een simpel systeem; de potentiële arbeidsmigrant vraagt een werkvergunning aan bij de Zweedse staat nadat hij of zij een werkaanbod hebben ontvangen. Wij denken dat dit grootschaliger kan worden ingevoerd door middel van een wereldwijde online database, waarin profielen van geïnteresseerde potentiële arbeidsmigranten en bedrijven per sector beschikbaar zijn. Zo kan er online een soort match worden gesloten tussen een Nederlandse werkgever en een arbeidsmigrant gebaseerd op verschillende criteria, zoals academische graad, ervaring, land van herkomst et cetera. Natuurlijk moet hier wel rekening worden gehouden met de bescherming van privacy en het garanderen van de authenticiteit van diploma's en certificaten. Hoewel dit systeem vele voordelen kent, leert het Zweedse scenario ons wel dat er goed gecontroleerd moet worden door de staat om ordentelijke omstandigheden voor arbeidsmigranten te waarborgen. Daarnaast zagen we ook in het geval van Zweden dat 50 procent van de arbeidsmigranten *niet* in de knelpuntberoepen aan het werk kwam. Dit suggereert dat het bereik naar *low-skilled migrants* minder succesvol is. Enerzijds kan dit worden verklaard door het feit dat een arbeidsmigrant pas in aanmerking komt voor een werkvergunning nadat hij of zij een aanbod heeft gekregen. Voor *low-skilled* arbeidsmigranten is het lastiger om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in het buitenland, waardoor zij minder snel in het systeem terechtkomen. Ook leidde het systeem tot toenemende wachttijden voor werkvergunningen. De laatste twee punten kunnen worden gecorrigeerd door het hierna genoemde advies.

6.3.2. Legale circulaire arbeidsmigratie tussen Nederland en Afrika en het Midden-Oosten

Om de druk op het Europees gemeenschappelijk asielstelsel te verminderen en om ervoor te zorgen dat de Nederlandse en Europese arbeidskrachte wordt aangepakt, adviseren wij om arbeidsmigratie voor praktisch geschoolden tussen Europa en derde landen te bevorderen. Op deze manier kunnen migranten voor een aantal jaar in Nederland werken. De migrant verdient een inkomen in Nederland en leert nieuwe vaardigheden, welke zij of hij kan benutten in de toekomst in haar of zijn thuisland. Tegelijkertijd heeft het thuisland grote kans dat tijdens het verblijf van de migrant geld wordt overgemaakt naar de familie in het thuisland, wat ten goede komt aan de economie van het land van herkomst.

In de nabije toekomst zal het vanuit de Europese Unie waarschijnlijk door bepaalde LS zeer bemoeilijkt worden om het verkrijgen van visa voor personen uit landen in Afrika en het Midden-Oosten te versoepelen. Daarom adviseren wij om in eerste instantie vanuit Nederland zelf met landen uit Afrika en het Midden-Oosten deals te sluiten om zo het vrijgeven van visa voor (een deel van) de beroepsbevolking uit deze landen te vergemakkelijken. Ook kan er worden gekeken naar of Nederland in samenwerking met andere Europese LS deals zou kunnen sluiten met derde landen. Het beleid en de lessen van Duitsland en Zweden om rekrutering van arbeidsmigranten uit Afrika en het Midden-Oosten te bevorderen kunnen hierbij goed gebruikt worden.

6.3.2.1. Pilot: Europese Commissie

In 2018 heeft de Europese Commissie pilotprojecten opgezet met betrekking tot legale migratie, om zo veilige en legale wegen te bieden ter alternatief voor irreguliere migratie en tegelijkertijd bij te dragen aan het aanpakken van tekorten aan arbeidskrachten in Europese LS.^{lxxxvi} Nederland neemt tot op heden niet deel aan deze pilot. Wij adviseren BZ te pleiten om mee te doen aan deze pilot om zo het nieuwe visum te testen. Deze pilot dient allereerst 4 jaar - parallel aan een nieuw kabinet - jaar te duren. Echter, een langer tijdsbestek zou ons in de gelegenheid stellen om migranten de kans te geven om niet eenmaal, maar tweemaal een tijdelijk visum te krijgen. Op deze manier zal de pilot waarschijnlijk een realistischer beeld geven over het aantal terugkerende arbeidsmigranten. De stimulans om terug te keren wordt namelijk groter wanneer de migrant daadwerkelijk gelooft dat hij of zij na terugkeer, ook kan wederkeren naar Nederland met een nieuw tijdelijk visum. Wanneer dit niet het geval zal zijn, zal het voor de migrant aantrekkelijker worden om niet terug te keren naar het thuisland, omdat de kans enorm klein is om nog een keer in Europa te verblijven.

6.3.2.2. Creëren van een nieuw soort visum

Tijdens de pilot kan een nieuw soort visum voor tijdelijke arbeidsmigratie welke aansluit op werknemers uit landen in Afrika en het Midden-Oosten worden getest.

Het nieuwe visum zal circulaire arbeidsmigratie moeten bevorderen. Wij stellen voor om een visum te creëren waarbij arbeiders uit landen in Afrika en het Midden-Oosten een tijdelijk visum krijgen van maximaal 4 jaar. Dit, omdat migranten die 5 jaar in Nederland wonen een verblijfsvergunning kunnen aanvragen voor onbepaalde tijd. Tijdens de aanvraag van dit nieuwe visum moet het voor de migrant geen voorwaarde zijn dat hij of zij al een baan heeft in Nederland. In plaats daarvan zou de migrant, wanneer zij of hij het visum heeft ontvangen, door de Nederlandse overheid zelf geholpen kunnen worden aan een baan. Echter, wanneer een migrant voor de keer daarop een tijdelijk arbeidsvisum wil aanvragen, zal de migrant wel van tevoren een baan aangeboden gekregen moeten hebben, omdat de migrant tijdens haar of zijn vorige verblijf al contacten heeft opgebouwd in Nederland.

Bovendien zal er moeten worden gekeken naar welke diploma's of andere manier van scholing van migranten worden erkend in Nederland. Op deze manier wordt het voor een Nederlandse werkgever duidelijker welke vaardigheden arbeidsmigranten uit derde landen bezitten. Eveneens moeten duidelijke afspraken met derde landen worden gemaakt over de terugkeer van migranten. Er zou een bonus aan migranten gegeven kunnen worden wanneer zij terugkeren naar hun thuisland. Bovendien zal er met het derde land gekeken moeten worden hoe de migrant op een effectieve manier kan re-integreren in het thuisland. Het kan voordelig werken wanneer de migrant een baan krijgt in het thuisland waarbij de opgedane kennis en vaardigheden tijdens de tijdelijke migratie kunnen worden ingezet. Op deze manier wordt er *brain gain* gegenereerd. Wanneer blijkt dat derde landen toch niet meewerken met de terugkeer van migranten, zullen deze landen in het vervolg ook minder werkvisa toebedeeld krijgen voor Nederland of andere Europese LS.

Discourse matters

Om tot een realistische aanpak van migratie te komen, onderstreept The West Wing het belang van de erkenning van migratie als structureel fenomeen door politici en bestuurders. Daarbij moeten politici en bestuurders erkennen dat de opvang van asielzoekers een maatschappelijke opdracht is. We sluiten ons daarbij aan bij het rapport van de werkgroep ‘Brede Maatschappelijke Heroverwegingen’^{lxxvii} waarin wordt gesteld dat het discours op migratie genormaliseerd dient te worden, maar dat daar tot op heden geen of te weinig politieke durf of behoefte aanwezig is^{lxxviii}.

De eerste stap richting de verandering van het discours is het voeren van een debat gebaseerd op feiten, cijfers en relevante context^{lxxix}. Hoewel dit een gangbaar uitgangspunt is, ligt de praktijk vaak anders. In het maatschappelijk debat mist vaak een genuanceerde blik op migratie. Uitspraken als ‘crisis’, ‘overspoeld worden’, ‘we moeten alle zeilen bijzetten’, schetsen een beeld waarin angst overheerst en de ‘stroom’ vluchtelingen een bedreiging vormen. Een debat met objectieve en waardevrije woordkeuzes, kan de kwaliteit van het maatschappelijke debat verhogen en stappen zetten in de gewenste richting van het migratiebeleid.

Advies: normaliseer het een waardevrij en objectief discours

Om bovenstaande reden adviseert The West Wing het Ministerie van Buitenlandse Zaken in te zetten op waardevrij en objectief taalgebruik. We adviseren BZ te kijken naar de mogelijkheden om (onbewust) gebruik van woordkeuzes met een waardeoordeel in kaart te brengen en aan te pakken. Dit kan bijvoorbeeld met de oprichting van een netwerk die zich richt op communicatie.

Aandacht voor taal is binnen de overheid niet nieuw. In 2019 startte Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Raymond Knops een netwerk die zich inzet op toegankelijk communicatie van de overheid^{lxxx}. De *Direct Duidelijk Brigade* bestaat uit honderd taalcoaches die overal in Nederland ambtenaren helpen met het gebruiken van duidelijke taal. Het was een reactie op de vaak onduidelijke

brieven die vanuit de overheid worden verstuurd waar misverstanden over ontstaan omdat ontvangers niet over voorkennis beschikken.

Naar voorbeeld van het netwerk *Direct Duidelijk Brigade* adviseren wij het ministerie van Buitenlandse Zaken te kijken naar mogelijkheid voor een soortgelijk netwerk dat communicatie vanuit het ministerie in kaart brengt. Hiermee kunnen stappen worden gezet richting een objectiever en waarde vrij taalgebruik vanuit rijksoverheid. De nuance in de communicatie van de Rijksoverheid, is namelijk essentieel voor de informatieverstrekking naar de Nederlandse samenleving.

Referenties

-
- ⁱ Europese Unie (2014). Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie. Verkregen via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_nl.pdf
- ⁱⁱ Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ⁱⁱⁱ Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{iv} Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^v Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{vi} Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{vii} Europese Unie (26 juni 2013). Verordening (EU) Nr. 604/2013. Vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de LS wordt ingediend (herschikking). *Publicatieblad van de Europese Unie*. Verkregen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=DE>
- ^{viii} Ngalikpima, M., & Hennessy, M. (2013). *Dublin II Regulation. Lives on Hold. European Comparative Report*. European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Verkregen via: <https://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>
- ^{ix} Ngalikpima, M., & Hennessy, M. (2013). *Dublin II Regulation. Lives on Hold. European Comparative Report*. European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Verkregen via: <https://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>
- ^x Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{xi} Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{xii} Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>

-
- ^{xiii} Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{xiv} Eurostat (z.d.). Asylum statistics: Statistics Explained. Verkregen via: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications
- ^{xv} Eurostat (z.d.). Asylum statistics: Statistics Explained. Verkregen via: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications
- ^{xvi} Schmälder, J. (2018). A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System. *West European Politics*, 41(6), 1330-1353.
- ^{xvii} Schmidt, M. & Bogdanowicz, P. (2018). The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review*, 55(4).
- ^{xviii} Fratzke, S. (2015). *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*. Migration Policy Institute. Verkregen via: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIe-Asylum-DublinReg.pdf>
- ^{xix} Johns, L. (2014). Depth versus Rigidity in the Design of International Trade Agreements. *Journal of Theoretical Politics*, 26(3), 468-95.
- ^{xx} Rusina, A. (2020). Name and shame? Evidence from the European Union tax haven blacklist. *International Tax Public Finance* 27, 1364–1424. <https://doi.org/10.1007/s10797-020-09594-6>
- ^{xxi} Ausderan, J. (2014). How naming and shaming affects human rights perceptions in the shamed country. *Journal of Peace Research*, 51(1), 81-95.
- ^{xxii} Terman, R. (2019). Rewarding Resistance: Theorizing Defiance to International Shaming. *Manuscript, University of Chicago*, 1-31.
- ^{xxiii} Terman, R. (2019). Rewarding Resistance: Theorizing Defiance to International Shaming. *Manuscript, University of Chicago*, 1-31.
- ^{xxiv} Tingley, D., & Tomz, M. (2021). The effects of naming and shaming on public support for compliance with international agreements: an experimental analysis of the Paris Agreement. *Unpublished Working paper. Harvard University and Stanford University*. Verkregen via: <https://scholar.harvard.edu/files/dtingley/files/tingleytomzparis-shame.pdf>
- ^{xxv} Terman, R. (2019). Rewarding Resistance: Theorizing Defiance to International Shaming. *Manuscript, University of Chicago*, 1-31.
- ^{xxvi} European Asylum Support Office [EASO] (2020). *EASO Asylum Report 2020: Annual Report of the Situation of Asylum in the European Union*. European Asylum Support Office. Verkregen via: <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020>
- ^{xxvii} European Asylum Support Office [EASO] (2020). *EASO Asylum Report 2020: Annual Report of the Situation of Asylum in the European Union*. European Asylum Support Office. DOI 10.2847/558579. Verkregen via: <https://easo.europa.eu/asylum-report-2020>

-
- ^{xxxviii} Europese Commissie [EC] (2019). *Single Market Scoreboard*. Verkregen via: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm
- ^{xxxix} Schmälter, J. (2018). A European response to non-compliance: the Commission's enforcement efforts and the Common European Asylum System. *West European Politics*, 41(6), 1330-1353.
- ^{xxx} Schmidt, M., & Bogdanowicz, P. (2018). The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review*, 55(4).
- ^{xxxi} Scheppele, K. L., Kochenov, D. V., & Grabowska-Moroz, B. (2020). EU values are law after all: enforcing EU values through systemic infringement actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law*, 39, 3-121.
- ^{xxxii} Lang, I. G. (2020). No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done? *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 39-59. DOI: <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1163/15718166-12340068>
- ^{xxxiii} Lang, I. G. (2020). No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?. *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 39-59. DOI: <https://doi-org.proxy.library.uu.nl/10.1163/15718166-12340068>
- ^{xxxiv} Zoomers, E. B., van Noorloos, F., & Van Liempt, I. C. (2018). Between sticks and carrots: The future of EU migration deals. *Clingendael Spectator*, 72(4), 4-5.
- ^{xxxv} European Parliament [EP] (z.d.). Legislative train schedule, 2–3. Verkregen op 18 april 2021 via: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-new-migration-partnership-framework-external-component-of-migration-policy>
- ^{xxxvi} Zoomers, E. B., van Noorloos, F., & van Liempt, I. C. (2018). Will Tailor-made Migration Deals help to solve the European Migration 'Crisis'? in D. Siegel & V. Nagy (Eds.) (2018). *The Migration Crisis. Criminalization, Security and Survival*. Eleven International Publishers (pp.105-130).
- ^{xxxvii} Raad van de Europese Unie (z.d.) Migratiebeleid van de EU Verkregen op 17 april 2021 via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/migratory-pressures/>
- ^{xxxviii} Zoomers, E. B., van Noorloos, F., & Van Liempt, I. C. (2018). Between sticks and carrots: The future of EU migration deals. *Clingendael Spectator*, 72(4), 4-5.
- ^{xxxix} Zoomers, E. B., van Noorloos, F., & Van Liempt, I. C. (2018). Between sticks and carrots: The future of EU migration deals. *Clingendael Spectator*, 72(4), 4-5.
- ^{xl} Europese Commissie (7 juni 2016). *Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM/2016/0385*. Strasbourg: Europese Commissie. Verkregen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016DC0385>
- ^{xli} Europese Commissie (7 juni 2016). *Communication From the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM/2016/0385*. Strasbourg: Europese Commissie. Verkregen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016DC0385>

-
- ^{xliii} Europese Commissie (23 september 2020). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final*. Brussel: Europese Commissie.
- ^{xliiii} Hasselskog, M., & Schierenbeck, I. (2017). The ownership paradox: Continuity and change. In *Forum for Development Studies*, 44, (3), 323-333. Routledge.
- ^{xliv} Tawat, M., & Lamptey, E. (2019). The 2015 EU-Africa Joint-Valetta Action Plan on Immigration: “Shared Solidarity” and its Various Meanings. [Doi.org/10.2139/ssrn.3460975](https://doi.org/10.2139/ssrn.3460975)
- ^{xlv} 2015 Valetta Summit on Migration (z.d.). What is the Joint Valetta Action Plan? Verkregen via: <https://www.jvapfollowup.org/jvap/>
- ^{xlvi} Raad van de Europese Unie (9 februari 2021). Five years after the adoption of the Joint Valetta Action Plan: debate on the way forward – discussion paper. Brussel. Verkregen via: <https://www.statewatch.org/media/1836/eu-council-migration-plan-jvap-5721-21.pdf>
- ^{xlvii} International Organization on Migration [IOM] (18 maart 2021). UN Network on Migration Launches “Migration Network Hub”, a Knowledge and Solutions Platform on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Verkregen via: <https://www.iom.int/news/un-network-migration-launches-migration-network-hub-knowledge-and-solutions-platform-global>
- ^{xlviii} Scipioni, M. (2018). De novo bodies and EU integration: What is the story behind EU agencies' expansion? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(4), 768-784.
- ^{xlix} Schneider, S., & Nieswandt, C. (2018). EASO—Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 43(1), 13-35.
- ^l Kaufmann, D. (2020). Debating responsibility-sharing: an analysis of the European Parliament's debates on the Common European Asylum System. *European Policy Analysis*. DOI: 10.1002/epa2.1087
- ^{li} Yayboke, E., & Ruy, D. (2020). Deciphering the European Union’s New Pact on Migration and Asylum. *Center for Strategic & International Studies*. Verkregen via: <https://www.csis.org/analysis/deciphering-european-unions-new-pact-migration-and-asylum>
- ^{lii} Hartwig, S. (2020). Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime. *Eucrim—the European Criminal Law Associations Forum*, (2), 134-138). DOI: 10.30709/eucrim-2020-010
- ^{liiii} Eurostat (z.d.). Asylum statistics: Statistics Explained. Verkregen via: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Decisions_on_asylum_applications
- ^{liiv} United Nations Development Programme [UNDP] (2019). *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*. UNDP.
- ^{liv} Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ^{lvi} United Nations Development Programme [UNDP] (2019). *Scaling Fences: Voices of Irregular African Migrants to Europe*. UNDP.
- ^{lvii} De Lange et al. (2019). Legale Kanalen voor Arbeidsmigranten de Internationale, Europese en Nationale Context. *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*.
- ^{lviii} Europese Commissie (9 december 2018). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa: onmisbaar voor een evenwichtig en*

omvattend migratiebeleid. Brussel: Europese Commissie. Verkregen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635>

- ^{lix} Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen [UWV] (2020). Inventarisatie van acute personeelstekorten en -overschotten: Arbeidsmarkteffecten coronacrisis Update 26 juni 2020.
- ^{lx} Oomes, N., Heyma, A., Belt, T., Berthiaume, N., Bisschop, P., Jongerius, D., ... & Kaag, M. M. A. (2019). Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a match? Executive summary and main report. *SEO Amsterdam Economics (SEO)*.
- ^{lxi} De Lange et al. (2019). Legale Kanalen voor Arbeidsmigranten de Internationale, Europese en Nationale Context. *Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*.
- ^{lxii} Oomes, N., Heyma, A., Belt, T., Berthiaume, N., Bisschop, P., Jongerius, D., ... & Kaag, M. M. A. (2019). Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a match? Executive summary and main report. *SEO Amsterdam Economics (SEO)*.
- ^{lxiii} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 10-11.
- ^{lxiv} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 6-11.
- ^{lxv} Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ^{lxvi} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 6-11.
- ^{lxvii} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 6-11.
- ^{lxviii} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 6-11.
- ^{lxix} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 11.
- ^{lxx} Oomes et al., "Dutch labour market shortages: Appendix E," 11.
- ^{lxxi} Buers, C., Klaver, J., Witkamp, B., Duysak, S., Verbeek, E., Bouterse, M., & Mack, A. (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten: een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carriereland. *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* 17216. Verkregen via: <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2018/10/17216-Aantrekkelijkheid-Nederland-Voor-Kennismigranten-Regioplan.pdf>.
- ^{lxxii} Buers, C., Klaver, J., Witkamp, B., Duysak, S., Verbeek, E., Bouterse, M., & Mack, A. (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten: een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carriereland. *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* 17216. Verkregen via: <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2018/10/17216-Aantrekkelijkheid-Nederland-Voor-Kennismigranten-Regioplan.pdf>.
- ^{lxxiii} Buers, C., Klaver, J., Witkamp, B., Duysak, S., Verbeek, E., Bouterse, M., & Mack, A. (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten: een onderzoek naar hoe aantrekkelijk kennismigranten Nederland vinden als potentieel vestigings- en carriereland. *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* 17216. Verkregen via: <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2018/10/17216-Aantrekkelijkheid-Nederland-Voor-Kennismigranten-Regioplan.pdf>.

-
- ^{lxxvi} Europese Commissie (9 december 2018). Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: meer legale mogelijkheden voor migratie naar Euorpa: onmisbaar voor een evenwichtig en omvattend migratiebeleid. Brussel: Europese Commissie. Verkregen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52018DC0635>
- ^{lxxvii} Inspectie der Rijksfinanciën (20 april 2020). *Naar een wendbare migratieketen: brede maatschappelijke heroverweging*. BHM-secretariaat.
- ^{lxxviii} Inspectie der Rijksfinanciën (20 april 2020). *Naar een wendbare migratieketen: brede maatschappelijke heroverweging*. BHM-secretariaat.
- ^{lxxix} Inspectie der Rijksfinanciën (20 april 2020). *Naar een wendbare migratieketen: brede maatschappelijke heroverweging*. BHM-secretariaat.
- ^{lxxx} Direct Duidelijk (z.d.). De Direct Duidelijk Brigade. Verkregen via: <https://www.directduidelijk.nl/brigade>