

**Experience is a master teacher,
even when it's not our own** *(Greenlee, 2008)*

*Een onderzoek naar de leermogelijkheden voor Nederland
op het gebied van opvang van en omgang met
uitgeprocedeerde asielzoekers*

Roos van der Steijle

417454

Erasmus Universiteit Rotterdam

Beleid en Politiek

Eerste lezer: Dr. A. van Sluis

Tweede lezer: Dr. P.W.A. Scholten

Februari 2016

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie waarmee ik mijn studietijd in Rotterdam af zal sluiten. Anderhalf jaar geleden ben ik begonnen met de master Beleid en Politiek waardoor ik naar het prachtige Rotterdam mocht verhuizen en veel interessante vakken heb kunnen volgen. Deze scriptie is de kers op de taart van 4.5 jaar studeren waarin ik verschillende stages heb gelopen, extra vakken heb gevolgd en voor een project naar New York ben geweest: een tijd om niet te vergeten. Met een mooier scriptieonderwerp had ik mijn studietijd niet kunnen afsluiten.

Het onderwerp uitgeprocedeerde asielzoekers is interessant en spannend. Voor mij persoonlijk spannend omdat het een aantal keer niet zeker was of ik wel door zou kunnen gaan met het schrijven van deze scriptie: als Nederland met een oplossing zou komen was mijn onderwerp toch wel weg. Helaas voor de uitgeprocedeerde asielzoekers is er geen oplossing gekomen en heb ik deze scriptie kunnen voltooien. Ik ben trots op het product wat voor u ligt: met veel plezier heb ik interviews met zeer interessante mensen mogen afnemen en heb ik meer inzicht gekregen in het functioneren van het Nederlandse asielbeleid. Ik wil via deze weg dan ook mijn respondenten ontzettend bedanken voor hun bijdrage, niet alleen heb ik er veel van geleerd, er bleken mooie citaten tussen te zitten en ik heb tijdens de interviews de passie voor jullie werk mogen ervaren. Dit geeft hoop en vertrouwen voor de toekomst en ik ben er van overtuigd dat er met de passie die de respondenten hebben getoond, er een oplossing zal worden gevonden voor de groep uitgeprocedeerde asielzoekers die nu op straat leeft.

Deze scriptie had hier niet gelegen zonder de veelvuldige en behulpzame feedback van de heer van Sluis. Als ik het even niet meer wist stuurde ik maar weer wat op in de hoop veel feedback te krijgen zodat ik daarna weer aan de slag kon. Dit heeft goed gewerkt en ik ben hem ontzettend dankbaar voor de fijne begeleiding. Daarnaast wil ik mijn tweede begeleider de heer Scholten hartelijk bedanken voor de ontvangen feedback, een frisse blik op mijn scriptie kan nooit kwaad en het heeft stof tot nadenken gegeven hoe mijn scriptie beter kon.

Als laatste wil ik mijn omgeving hartelijk bedanken dat zij het met mij gedurende deze scriptieperiode hebben volgehouden. Mede-stagiairs die altijd informeerden hoe het op de universiteit was, vriendinnen die mij even verboden een avond aan mijn scriptie te zitten om wat leuks te gaan doen of mij geruststelden dat het echt allemaal wel goed zou komen en mijn ouders en zusjes die ik maar bleef mailen met nieuwe stukken tekst om te lezen. Een speciaal dankwoord aan mijn moeder die twee dagen voor de deadline vroeg hoeveel hoofdstukken er nog kwamen zodat ze de rest van haar vrije dag kon indelen en na al dat lezen verkondigde dat ze de woorden 'uitgeprocedeerde asielzoeker' de komende tijd niet meer kan zien. Veel dank aan iedereen, ook zonder jullie had deze scriptie hier niet gelegen.

Ik wens u als lezer veel leesplezier toe tijdens deze scriptie.

Roos van der Steijle

Februari 2016

Samenvatting

In deze scriptie wordt onderzocht hoe praktijken uit Engeland en Zweden een oplossing kunnen bieden voor het probleem dat uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terugkeren naar het land van herkomst in Nederland op straat staan. Dit onderwerp heeft meer aandacht gekregen naar aanleiding van de uitspraken van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa. Deze uitspraken stellen, in verschillende bewoordingen, dat het Nederlandse beleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers verbeterd zou moeten worden.

Uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland dienen na de afwijzing van hun asielaanvraag binnen vier weken Nederland te verlaten. Tevens bestaat er de mogelijkheid om een uitgeprocedeerde asielzoeker voor een beperkte tijd te huisvesten in een vrijheidsbeperkende locatie, vaak wordt dit gedaan wanneer er de verwachting is dat het vertrek naar het land van herkomst snel zal plaatsvinden. Wanneer uitgeprocedeerde asielzoekers, om welke reden dan ook, niet terugkeren naar het land van herkomst zullen zij uiteindelijk op straat komen te staan. Voor deze groep mensen bestaat geen verder beleid waardoor er veel onduidelijkheid is over de grootte en achterliggende problemen van de groep.

De twee Europese uitspraken hebben voor een maatschappelijke en politieke discussie gezorgd waar dit onderzoek een vervolg aan geeft. De problematiek rondom uitgeprocedeerde asielzoekers valt binnen een bredere context van globalisering en een toename van het aantal asielzoekers wereldwijd. Op deze toename wordt door westerse landen opvallend eensgezinds gereageerd waardoor er grote overeenkomsten te zien zijn in de maatregelen die worden genomen om de asielinstroom te reguleren en beperken. Deze overeenkomsten lijken een verdere harmonisering van het asielbeleid van EU-lidstaten af te kondigen, een lang gekoesterde wens van de Europese Commissie.

Redenerend vanuit deze context heeft deze scriptie gekeken naar praktijken in andere Europese landen met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers. De verwachting is dat ook andere (Europese) landen te maken hebben met uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terugkeren naar het land van herkomst en door hier aandacht aan te besteden kan er van deze praktijken geleerd worden en kan de Nederlandse praktijk worden verbeterd. Om de focus van de scriptie scherp te houden is er naar de praktijken in twee EU-lidstaten gekeken: Engeland en Zweden. Deze landen voeren ten opzichte van elkaar en Nederland ander beleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers waardoor er veel verschillen en daarmee leermogelijkheden zijn.

De hoofdvraag van deze scriptie luidt dan ook als volgt:

Welke obstakels doen zich voor in het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers en onder welke voorwaarden kunnen de Engelse en Zweedse beleidsvoorstellen een bijdrage leveren aan een verbetering van dit beleid zodat er tegemoet kan worden gekomen aan de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers?

Er is gebruik gemaakt van documentenanalyse en semigestructureerde interviews om de beleidsvoorstellen te beoordelen. Voor de semigestructureerde interviews zijn er met veel verschillende betrokken actoren gesproken. De gesproken respondenten zijn onder andere (op vrijwillige basis) werkzaam met de uitgeprocedeerde asielzoekers, werkzaam bij een gemeente, werkzaam bij een onderzoeksbureau of vertegenwoordigen een politieke partij op landelijk of lokaal niveau. Alle respondenten geven aan de huidige situatie voor uitgeprocedeerde asielzoekers zeer onwenselijk te vinden en stellen dat er grofweg twee doelen moeten zijn: voorkomen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen te staan en het creëren van een perspectief voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

Geen van de ingebrachte voorstellen kan op voldoende steun van de respondenten rekenen. De respondenten focussen tijdens hun beoordelingen zeer sterk op de verwachte maatschappelijke steun voor een voorstel en de effectiviteit van het voorstel. Wat hen betreft zal een beleidsvoorstel moeten voldoen aan de twee doelen die zijn gesteld en kan een voorstel wat aan één van de twee doelen voldoet, niet geaccepteerd worden. Door een grote focus op effectiviteit en resultaatgerichtheid te leggen, lijken de respondenten een rationele houding aan te nemen. Echter, de maatschappelijke steun voor een voorstel lijkt doorslaggevend te zijn. Het Zweedse voorstel werd het beste ontvangen door de respondenten wanneer er alleen werd gekeken naar opvang: door het Zweedse voorstel krijgen alle uitgeprocedeerde asielzoekers onbeperkt toegang tot opvang. Hiermee wordt het probleem van uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat komen te staan opgelost waardoor er veel enthousiasme voor dit voorstel werd verwacht. Hoewel sommige respondenten hun enthousiasme over dit voorstel lieten blijken gaven zij tegelijkertijd aan te verwachten dat hier geen maatschappelijke steun voor zal zijn waarna zij vervolgens aangaven het voorstel niet goed (genoeg) te vinden. De maatschappelijke steun blijkt in dit onderzoek van doorslaggevend belang te zijn bij de beoordeling van een beleidsvoorstel.

Op casusniveau valt dan ook aan te bevelen om verder te kijken naar oplossingen, dit kan zowel op internationaal niveau door naar andere EU-lidstaten te kijken maar dit kan ook door te kijken naar de praktijken in verschillende Nederlandse gemeenten. Door verschillende respondenten is de praktijk van de gemeente Utrecht genoemd als voorbeeld hoe er goed beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers kan worden opgezet. Deze praktijk (minimale nachtopvang voor alle uitgeprocedeerde asielzoekers en begeleiding voor uitgeprocedeerde asielzoekers die willen werken aan hun terugkeer naar het land van herkomst) lijkt aan te sluiten bij de wensen van de gesproken respondenten waardoor dit een antwoord kan zijn op de gestelde problematiek.

De voorstellen die met de respondenten worden besproken in deze scriptie komen vanuit andere (ruimtelijke) contexten en zijn daarmee voorstellen van een beleidstransfer: de overname van een beleidsstuk uit een andere context. Vanwege de toenemende globalisering en wens tot Europees geharmoniseerd asielbeleid lijkt dit te passen bij de context van het onderzoek. Deze scriptie maakt echter duidelijk dat de respondenten niet grensoverschrijdend kijken of denken en zich in zeer geringe mate bewust lijken van de mogelijkheden die praktijken uit andere contexten bieden. Bovendien bestaat er bij de respondenten een zeer grote vraag naar concrete informatie en resultaten, waarschijnlijk ingegeven door de focus op effectiviteit. Dit terwijl het proces van beleidstransfer ervan uitgaat dat er pas na een langere tijd over zulke concrete informatie wordt gepraat. Door de concrete informatie in de introductie van een beleidsvoorstel te integreren wordt het sneller duidelijk wat het voorstel voor resultaten wenst te bereiken en hoe dit kan gebeuren. Het valt dan ook aan te bevelen om meer onderzoek te doen naar de bereidheid van actoren om context overschrijdend te denken en leren en het belang van concrete informatie beter te formuleren en meer aandacht geven in het proces van een beleidstransfer en beleidsverandering.

De, in deze scriptie geconstateerde, geringe bereidheid om context overschrijdend te denken en leren kan van grote invloed zijn op de Europese wens tot meer harmonisatie van het asielbeleid van individuele EU-lidstaten. Als deze bereidheid er niet is, is de kans kleiner dat de lidstaten vanuit zelf opgezette acties meer op elkaar gaan lijken omdat men zich niet bewust is van elkaars praktijken en de mogelijkheden die dit biedt. Het valt daarom aan te bevelen om onderzoek te doen naar deze bereidheid van EU-lidstaten, specifiek gericht op het asielbeleid en te onderzoeken hoe de Europese Unie hier eventueel een rol in kan spelen. Dit zou kunnen gebeuren door te onderzoeken hoe de Europese Unie eerder deze rol heeft opgepakt in geslaagde processen van een beleidstransfer of verdere harmonisatie zodat hier lessen uit getrokken kunnen worden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1 <i>Introductie</i>	7
1.2 <i>Probleemstelling</i>	7
1.3 <i>Relevantie</i>	8
1.4 <i>Opbouw en aanpak van de scriptie</i>	9
2. Beleid, context en maatschappij	10
2.1 <i>Globalisering</i>	10
2.2 <i>Asiel- en vluchtelingenontwikkelingen</i>	11
3. Theoretisch Kader	13
3.1 <i>Beleid</i>	13
3.2 <i>De institutionele benadering van beleid</i>	14
3.3 <i>Beleidsontwikkeling en de beoordelingscriteria van de voorstellen</i>	15
3.4 <i>Beleidstransfer</i>	16
3.5 <i>Samenvatting en conceptueel model</i>	20
4. Methoden	22
4.1 <i>Operationalisering</i>	22
4.2 <i>Onderzoeksstrategie en -methode</i>	24
4.3 <i>Onderzoekstechnieken</i>	24
4.4 <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	24
5. Casusbeschrijving	26
5.1 <i>Vluchtelingen en asielzoekers</i>	26
5.2 <i>De selectie van de landen</i>	27
5.3 <i>Nederland</i>	27
5.4 <i>Engeland</i>	30
5.5 <i>Zweden</i>	31
5.6 <i>Overzicht overeenkomsten en verschillen</i>	33
5.7 <i>De voorstellen</i>	34
5.8 <i>De uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers</i>	34
6. Beschrijving van de onderzoeksresultaten	36
6.1 <i>Waar ging het fout?</i>	36
6.2 <i>De uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers</i>	38
6.3 <i>De ideale situatie volgens de respondenten</i>	38
6.4 <i>De geselecteerde voorstellen</i>	39
6.5 <i>Andere praktijken waar Nederland van kan leren volgens de respondenten</i>	44

6.6	<i>Wie is er verantwoordelijk voor veranderingen?</i>	45
6.7	<i>Evaluatie van de resultaten en samenvatting van de bevindingen</i>	46
7.	Analyse van de verzamelde resultaten	47
7.1	<i>Beoordelingen op basis van de vier vragen van beleid</i>	47
7.2	<i>De beoordeling van andere ingebrachte voorstellen</i>	50
7.3	<i>Analyse van de beoordelingen door de respondenten</i>	51
7.4	<i>Verantwoordelijken</i>	52
7.5	<i>Analyse van de aannames van de beleidstransfer literatuur</i>	53
7.6	<i>Non-transfer</i>	54
7.7	<i>Conclusie</i>	55
8.	Conclusie en aanbevelingen	57
8.1	<i>Reflectie op het verloop van het onderzoek</i>	57
8.2	<i>Beantwoording van de hoofdvraag</i>	57
8.3	<i>Aanbevelingen</i>	58
	Literatuurlijst	61
I.	Overzicht respondenten	66
II.	Interviewgide	67

1. Inleiding

1.1 Introductie

In oktober 1999 werd het voor het eerst uitgesproken: de Europese Commissie streeft er naar om de asielwetten van individuele Europese lidstaten in toenemende mate overeen te laten komen. Maatregelen om dit te bereiken zijn onder andere de verplichte rectificatie van het verdrag van Genève, of te wel het vluchtelingenverdrag, wat als voorwaarde is gesteld om toe te treden tot de Europese Unie. Ook zijn onder andere het Schengensysteem, om vrij verkeer van goederen en personen binnen de Unie te regelen, en de Dublin Conventie, om de aankomst van asielzoekers in de Unie te reguleren, ingesteld (Guild, 2006). Toch bestaan er momenteel nog grote verschillen in het asielbeleid van Europese lidstaten. In de recente jaren is Nederland door het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa (hierna: het ECSR) en het Comité van Ministers van de Raad van Europa aangesproken op haar beleid omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers (European Committee of Social Rights, 2014 & The Committee of Ministers, 2015).

In november 2014 oordeelde het ECSR dat het Nederlandse beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers tegen de menselijke waardigheid in gaat (Auteur onbekend, 2014). Medio 2015 heeft het Comité van Ministers deze uitspraak niet ontkracht en gesteld dat de Nederlandse regering een standpunt in moet nemen over dit onderwerp. De uitvoering van de uitspraak wordt op deze manier aan de Nederlandse overheid overgelaten, de enige voorwaarde van het Comité van Ministers is dat de noodhulp niet afhankelijk gemaakt mag worden van de bereidheid van mensen om mee te werken aan de eigen terugkeer (The Committee of Ministers, 2015). De grote vrijheid die door de uitspraak van het Comité van Ministers wordt gecreëerd heeft er echter voor gezorgd dat de uitspraak op verschillende manieren kan worden uitgelegd. Dit zal verder worden uitgewerkt in hoofdstuk zes (pagina 38).

Als gevolg van de uitspraak van het Comité van Ministers is het Nederlandse kabinet (bestaande uit de VVD en de PvdA) tot een akkoord gekomen: het bed-bad-brood akkoord. Het akkoord houdt in dat de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers wordt beperkt tot de vijf grootste Nederlandse steden: Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Utrecht, met de toevoeging van Ter Apel. De Nederlandse regering wilt door middel van een voorfase ervoor zorgen dat mensen extra tijd hebben om de afwijzing van hun asielaanvraag te verwerken en een betere voorbereiding op terugkeer te garanderen. Op deze manier hoopt het Nederlandse kabinet het aantal terugkeren fors te verhogen en worden uitgeprocedeerde asielzoekers langer onderdak geboden (Dijkhoff et al., 2015). De uitspaken van het ECSR en het Comité van Ministers hebben een discussie losgemaakt in de Nederlandse maatschappij, zo hebben gemeenten al aangegeven niks te zien in het akkoord en voorlopig de eigen werkzaamheden voor deze mensen te continueren (Oosterom, 2015).

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek richt zich op de knelpunten en mogelijkheden in het Nederlandse asielbeleid. Nederland is niet het enige Europese land dat de asielaanvragen van asielzoekers afwijst en problemen ondervindt als gevolg van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terugkeren naar het land van herkomst. Daarom is er gekeken naar de mogelijkheden om het Nederlandse beleid aan te vullen met beleidsvoorstellen uit Engeland en Zweden. Er wordt gekeken naar goede inhoudelijke aanvullingen op het Nederlandse asielbeleid en onder welke voorwaarden deze kunnen worden ingevoerd.

De doelstelling van dit onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

Het verkennen van de obstakels in het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers en het beoordelen van beleidsvoorstellen uit Engeland en Zweden die mogelijk kunnen bijdragen verbetering van het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers en het verkennen van de voorwaarden waaronder Engelse en Zweedse beleidsvoorstellen in het Nederlandse asielbeleid kunnen worden opgenomen.

De hoofdvraag kan als volgt worden geformuleerd:

Welke obstakels doen zich voor in het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers en onder welke voorwaarden kunnen de Engelse en Zweedse beleidsvoorstellen een bijdrage leveren aan een verbetering van dit beleid zodat er tegemoet kan worden gekomen aan de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is beleidstransfer en onder welke voorwaarden kan beleidstransfer plaatsvinden?*

Deze deelvraag richt zich op de literatuur over beleidstransfer waarmee het proces van een beleidstransfer uitgelegd wordt en de theoretische onderbouwing van dit onderzoek uiteengezet wordt.

2. *Aan de hand van welke criteria en belangen kunnen de beleidsvoorstellen worden beoordeeld?*

Deze deelvraag focust zich op de criteria die worden gebruikt om de voorstellen uit Nederland, Engeland en Zweden te beoordelen en kijkt naar welke vormen van beleidssucces er ontstaan: succesvormen zullen waarschijnlijk worden nagestreefd bij een beleidsverandering.

3. *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen het Nederlandse asielbeleid en het asielbeleid van Engeland en Zweden?*

De beleidsvoorstellen die in dit onderzoek worden getoetst, worden onttrokken aan het beleid zoals het wordt gevoerd in Engeland en Zweden. Deze deelvraag kijkt naar verschillen en overeenkomsten om het voorstel zo helder mogelijk te krijgen en te begrijpen vanuit welke context het voorstel komt.

4. *Welke beleidsaspecten uit Engeland en Zweden kunnen bijdragen aan verbetering van het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers?*

De beoordelingscriteria richten zich op de geschiktheid van de voorstellen, deze deelvraag richt zich op het trekken van een conclusie over de mogelijkheden die de voorstellen bieden voor de Nederlandse context.

5. *Aan welke punten moet aandacht worden besteed bij het beoordelen en overnemen van beleidsvoorstellen uit Engeland en Zweden?*

Door middel van de beoordelingen van de voorstellen wordt duidelijk waar de aandachtspunten liggen, deze deelvraag richt zich op het identificeren van de aandachtspunten.

1.3 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek valt uiteen in een maatschappelijk en wetenschappelijk deel. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is zeer groot: er is veel berichtgeving over uitgeprocedeerde asielzoekers die rondtrekken en/of verblijven op verschillende plekken zoals een oude gevangenis (Kasteleijn, 2014). Na het bed-bad-brood akkoord van het Nederlandse kabinet hebben zoals gezegd verschillende gemeenten aangegeven toch onderdak te blijven bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers, waarmee ze ingaan tegen het Nederlandse kabinetsbeleid (Oosterom, 2015 & Redactie,

2014) en er een bestuurlijke discussie op gang is gekomen. Bovendien hebben rechters verschillende uitspraken over dit onderwerp gedaan waar geen eenduidige conclusie uit te halen valt (Rechtbank Amsterdam, 2015). De verschillende instanties die hiermee te maken hebben en de verschillende uitspraken die over het onderwerp worden gedaan, geven de maatschappelijke relevantie aan. Bovendien speelt de Europese wens van een meer geharmoniseerd asielbeleid van EU-lidstaten (Guild, 2006) mee: door meer naar andere Europese lidstaten te kijken kan Nederland hier een stap in zetten.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is groot: dit onderzoek onderzoekt de voorwaarden van een beleidstransfer in een periode waarin er steeds meer beleidstransfers plaatsvinden (Dolowitz & Marsh, 2000). Bovendien wordt gekeken hoe de gekozen beoordelingscriteria invulling kunnen geven aan een beleidstransfer en aan welke criteria meer belang wordt gehecht. Dit geeft informatie over de prioriteiten die gesteld worden aan nieuw beleid op dit onderwerp en kunnen van wetenschappelijk belang zijn in het kader van beleidsontwikkeling.

1.4 Opbouw en aanpak van de scriptie

Dit hoofdstuk wordt gevolgd door de bredere context van het onderzoeksonderwerp. De theoretische onderbouwing wordt in hoofdstuk drie uiteengezet waar de focus ligt op beleidstransfer en de beoordelingscriteria. In hoofdstuk vier zal het theoretisch kader geoperationaliseerd worden en zal de aanpak van het onderzoek uitgebreid worden beschreven. In hoofdstuk vijf volgt de casusbeschrijving waarna er wordt overgegaan op resultaatbeschrijving (hoofdstuk zes), resultaatanalyse (hoofdstuk zeven), conclusie en aanbevelingen (hoofdstuk acht) waarmee antwoord zal worden gegeven op de hoofdvraag.

Het onderzoek zal informatie verzamelen via documentanalyse en het afnemen van semigestructureerde kwalitatieve interviews bij verschillende betrokken actoren. De informatie uit de interviews zal in het analysehoofdstuk worden gekoppeld aan de theorie zoals besproken in het theoretisch kader. Deze koppeling zorgt ervoor dat er in de conclusie antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag en er aan de doelstelling van het onderzoek kan worden voldaan.

2. Beleid, context en maatschappij

De ontwikkelingen rondom uitgeprocedeerde asielzoekers houden verband met andere ontwikkelingen in de maatschappij en (internationale) politiek. Om deze context te begrijpen worden in dit hoofdstuk de belangrijkste ontwikkelingen besproken.

2.1 Globalisering

Het proces van globalisering heeft zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld, onder andere door de totstandkoming van internationale (financiële) overeenkomsten en internationale instituties zoals de Verenigde Naties. Er kan een ontwikkeling van politieke globalisering worden geconstateerd: het politieke veld wordt in toenemende mate bepaald door complexe gebeurtenissen op een institutioneel veld dat de staatsgrenzen overstijgt. De politieke globalisering heeft de oprichting van meer internationale organisaties zoals het IMF, de Europese Unie en de Wereldbank gestimuleerd (Dale, 1999). Veel beleidsanalisten hebben de verwachting dat, als gevolg van het globaliseringsproces, beleid van verschillende landen en/of bedrijven steeds meer op elkaar gaan lijken. De mate van overeenkomstigheid tussen beleid is echter wel afhankelijk van de capaciteit van landen om samen te werken en overeenkomsten te bereiken over de beleidsnormen (Drezner, 2001). De mogelijkheden van samenwerking worden tegelijkertijd door het globaliseringsproces beperkt: in toenemende mate proberen landen zich van elkaar te onderscheiden (Dale, 1999). Afhankelijk van hoe sterk de landen zich op een bepaald beleidsterrein proberen te onderscheiden, kan het beleid van verschillende landen naar elkaar toegroeien.

De Europese Unie

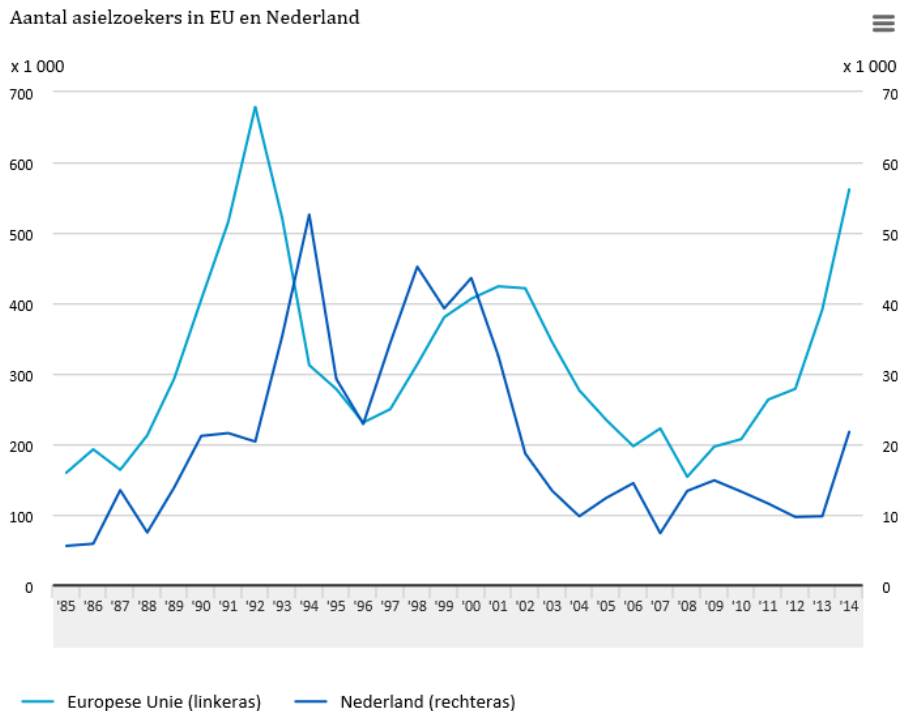
De Europese Unie is een gevolg van het globaliseringsproces en is met name opgericht om een economische unie te realiseren. Het Dublin-akkoord en het Schengen-systeem introduceerden op Europees niveau aandacht voor asielzoekers (Guild, 2006). Er werden twee principes opgesteld met betrekking tot asielzoekers:

1. Als de aanvraag van een asielzoeker in één lidstaat wordt afgewezen, geldt deze afwijzing voor alle lidstaten.
2. De lidstaat waar een asielzoeker binnenkomt is verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag, ook als een asielzoeker in een andere lidstaat vrienden of familie heeft wonen en liever in die betreffende lidstaat de asielaanvraag indient (Guild, 2006).

In oktober 1999 heeft de Europese Commissie de wens uitgesproken dat de asielwetten van individuele lidstaten meer geharmoniseerd worden. Deze wens heeft onder andere tot doel om meer tegemoet te komen aan de rechten van asielzoekers, het verbeteren van de levensomstandigheden, het voorkomen van conflicten en het tegengaan van armoede. Dit heeft voor een uitdaging gezorgd: de Europese Unie bestaat uit soevereine lidstaten die volgens deze wens tot overkoepelend beleid moeten komen (Guild, 2006). Nog steeds is er geen sprake van een Europees asielbeleid: de samenwerking zoals Drezner (2001) voorzag bij globalisering, lijkt (nog) niet van toepassing op dit beleidsterrein.

2.2 Asiel- en vluchtelingenontwikkelingen

De afgelopen decennia is het aantal asielzoekers naar Europese lidstaten toegenomen. De onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de asielinstroom weer.



Figuur 1 via Centraal Bureau voor de Statistiek (2015)

Veel landen hebben aan het begin van de jaren '90 een piek in het aantal asielzoekers aan het begin van de jaren '90 en 2000 waargenomen. Hierna is het aantal asielzoekers die naar westerse (Europese) landen trokken geruime tijd flink afgenomen. Sinds 2008 kan er weer een stijgende trend worden waargenomen die zich vanaf 2012 sterk ontwikkelt in heel Europa.

De schommelingen in het aantal asielzoekers kunnen worden verklaard door internationale ontwikkelingen. Begin jaren '90 was er sprake van een oorlog in voormalig Joegoslavië waardoor veel mensen een onderkomen zochten in een ander (Europees) land. De eerste jaren van de 21^e eeuw stonden in het teken van de Irak-oorlog waardoor veel Irakezen naar andere landen trokken (Sprangers et al., 2009). Recent is er sprake van een Syrische burgeroorlog, de opkomst van de Islamitische Staat in Irak en Syrië en onrust als gevolg van de Arabische Lente (ANP, 2015). Hiermee wordt het belang van globalisering wederom duidelijk: door nationale gebeurtenissen in andere landen wordt (bijvoorbeeld) Nederland geconfronteerd met de gevolgen hiervan.

Beleidsontwikkelingen

Internationale ontwikkelingen hebben zoals besproken invloed op het aantal asielzoekers. De genoemde ontwikkelingen zijn conflicten waardoor mensen op zoek gaan naar een veiliger, beter leven. Er zijn echter nog twee andere belangrijke ontwikkelingen die tevens gerelateerd zijn aan globalisering en asielstromen:

1. Door de opkomst van televisie en telecommunicatie worden de internationale verschillen in inkomen, werk en levensstijl zichtbaar waardoor er een stimulans ontstaat voor mensen om te verhuizen.
2. Er is een globale organisatie ontstaan in het smokkelen van asielzoekers om zo asielaanvragen en asielprocedures te ontwijken (Gibney & Hansen, 2006).

Deze ontwikkelingen hebben bijgedragen aan een grote stroom van migratie wat in de eerste instantie (over het algemeen) niet is ingegeven door conflict en noodsituaties maar de wens van mensen om een beter leven op te bouwen. Westerse (Europese) landen zien een toenemend aantal asielzoekers naar hun land vaak als ongewenst en hebben de afgelopen decennia dan ook via beleidsveranderingen gereageerd op de toenemende stroom asielzoekers. Er zijn vier soorten maatregelen te ontdekken waardoor westerse landen proberen het aantal asielzoekers wat naar het betreffende land wilt reizen, te doen laten afnemen (Gibney & Hansen, 2006):

1. Maatregelen om de toegang tot het land te verminderen: zolang een asielzoeker het land niet in komt, kan er geen asielaanvraag worden ingediend, door het instellen van bijvoorbeeld een visum-regeling wordt het minder makkelijk om een land in te komen.
2. Maatregelen om asielzoekers af te raden naar het land te komen: wanneer het niet aantrekkelijk is om naar een land te komen, is de verwachting dat minder asielzoekers deze stap zetten. Voorbeelden van dit soort maatregelen zijn beperkingen ten aanzien van de werkgelegenheid of op vergoedingen vanuit de verzorgingsstaat (Gibney & Hansen, 2006). De afgelopen tijd is een toename te zien in deze vorm van beleidsmaatregel, zo heeft Duitsland het zakgeld van asielzoekers vervangen door voedselbonnen (Knossen, 2015a) en adverteert de Deense regering in Libanese kranten met de boodschap aan migranten om niet naar Denemarken te komen (Knossen, 2015b).
3. Maatregelen om het verblijf te begrenzen: door het besluitproces over een asielaanvraag te versnellen, verblijven asielzoekers wiens aanvraag wordt afgewezen korter in het land.
4. Maatregelen om de aankomst te regelen: landen proberen de aankomst van asielzoekers over het algemeen beter te organiseren door bijvoorbeeld meer informatie in te winnen over het land van herkomst. Op deze manier kan er een betere, wellicht snellere afweging worden gemaakt in de asielprocedure (Gibney & Hansen, 2006).

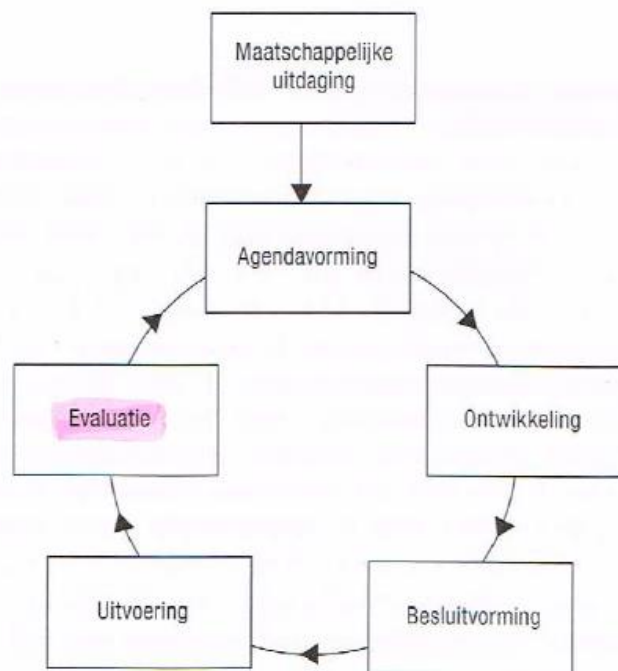
Deze maatregelen hebben het asielbeleid van (Europese) landen de afgelopen jaren vormgegeven, maar er is een ander probleem waar de landen ook mee te maken hebben. Er is weinig bewijs dat de afgewezen asielzoekers daadwerkelijk terugkeren naar het land van herkomst. Sommige onderzoeken gaan uit van een terugkeerpercentage van slechts tien tot twintig procent (Gibney & Hansen, 2006). Dit betekent dat landen te maken hebben met een toename van het aantal asielaanvragen en een toename van het aantal afgewezen asielzoekers die niet terugkeren naar het land van herkomst.

3. Theoretisch Kader

In het theoretisch kader zal de wetenschappelijke basis van dit onderzoek worden besproken, alvorens er over wordt gegaan op het onderzoek en de resultaten hiervan.

3.1 Beleid

Beleid is een onlosmakelijk onderdeel van een organisatie of overheid. Door middel van beleid wordt inhoud gegeven aan de wijze waarop een overheid of organisatie invloed probeert uit te oefenen op ontwikkelingen. Vaak geeft beleid instrumenten die ingezet worden om deze invloeden te bereiken. In het bereiken van de beoogde beïnvloeding zijn de instrumenten en het beleid afhankelijk van maatschappelijke en politieke processen (Bekkers, 2007). Een beleidsproces ziet er schematisch weergegeven als volgt uit:



Figuur 1.1 Een eenvoudige weergave van de beleidsprocessen

Figuur 2 (Bekkers, 2007)

Beleid en de bijbehorende processen kunnen op verschillende manieren worden benaderd. Dit onderzoek gaat uit van het onderscheid in benaderingen zoals uiteengezet in Bekkers (2007):

- De rationele benadering van beleid: bij deze benadering staan beleid en het beleidsproces in het teken van doelstellingen: beleid kan binnen deze benadering worden gezien als het realiseren van doelstellingen. De rationele benadering richt zich in grote mate op doelmaximalisatie, door middel van beleid kan de overheid aan haar doelen werken. De samenleving wordt op deze wijze een maakbaar geheel waar de overheid via haar beleid grote invloed op kan uitoefenen om tot bepaalde resultaten te komen.
- De politieke benadering van beleid: bij deze benadering staat de afweging tussen de waarde en de concrete belangen van partijen centraal. In deze benadering wordt beleid gekenmerkt door belangentegenstellingen en krijgt het beleidsproces een politieke kleur. De machtsstrijd tussen belanghebbende partijen geeft vorm en inhoud aan beleid en het beleidsproces. De macht die een actor heeft houdt de mogelijkheid in om gewenst gedrag te kunnen realiseren.

- De culturele benadering van beleid: bij deze benadering wordt beleid gekoppeld aan zingeving. Beleid wordt gezien als een sociale constructie: een sociaal geconstrueerde werkelijkheid als het gevolg van doorlopende interactie tussen betrokken partijen. De betekenisverlening in deze interacties is van groot belang waardoor het beleidsproces een traject wordt van permanente interactie, afgestemd op veranderende zingeving.
- De institutionele benadering van beleid: bij deze benadering wordt gekeken naar het stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken waarbinnen nieuwe beleidsstukken en beleidsprocessen zich bevinden. Bovendien wordt beleid (en het proces) beïnvloedt door de posities en afhankelijkheidsrelaties tussen belanghebbende partijen die sterk in regels zijn vastgelegd. De ruimte om keuzes te maken wordt hierdoor beperkt.

De vier besproken beleidsbenaderingen hebben verschillende visies op beleidsdynamiek en beleidsprocessen. Voor dit onderzoek is besloten gebruik te maken van de institutionele benadering van beleid omdat deze benadering veel belang aan instituties hecht terwijl dit in de andere benaderingen bijna niet naar voren komt. Bovendien speelt padafhankelijkheid een grote rol in het ontwerpen van beleid en in de institutionele benadering van beleid komt de grote rol van padafhankelijkheid het scherpste naar voren.

3.2 De institutionele benadering van beleid

Zoals aangegeven speelt het verleden een grote rol in de institutionele benadering van beleid omdat hier sterk wordt uitgegaan van de al gevormde praktijk. Dit heet ook wel padafhankelijkheid en volgens de institutionele benadering van beleid hebben instituties als één van de weinigen de mogelijkheid om normen, waarden, tradities en ideologieën vorm te geven binnen hun omgeving (Linder & Peters, 1990).

Er zijn veel verschillende theoretische stromingen binnen de institutionele benadering van beleid. Een gemeenschappelijke opvatting van deze stromingen is de rol van instituties: instituties zijn onderdeel van de structuren, regels en procedures. Instituties zelf hebben invloed op veel aspecten in de samenleving: effecten op sociale relaties, flexibiliteit, variatie en mogelijkheden van andere instituties en individuen (March & Olsen, 2005). Dit komt door de grote rol van regels in de institutionele benadering van beleid. Regels kunnen als volgt worden omschreven:

“De routines, procedures, conventies, rollen, strategieën, organisatievormen en technologieën waaromheen politieke activiteit wordt opgezet.” (March & Olsen, 1998)

Instituties zijn voortdurend in verandering maar dit vindt vooral plaats in de context van de al gevormde regels, tradities en opvattingen (March & Olsen, 1998): padafhankelijkheid.

Padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid houdt in dat wanneer er steeds meer stappen in dezelfde richting worden gezet, de kans steeds groter wordt dat de ontwikkeling doorgaat in dezelfde richting. Naarmate de richting volgt, wordt het steeds moeilijker om hier van af te wijken (Pierson, 2000). Volgens de institutionele benadering van beleid worden beleidsprocessen in grote mate vormgegeven door de (historisch gevormde) normen, regels en praktijken. Dit zorgt ervoor dat er weinig ruimte is voor afwijkingen van de ingeslagen route en dat padafhankelijkheid een grote rol speelt in beleidsprocessen (Bekkers, 2007). Dit houdt in dat beleid niet snel radicaal zal veranderen en dat er bij beleidsveranderingen rekening moet worden gehouden met de al gevormde praktijken.

Instituties hebben echter voortdurend te maken met veranderprocessen waar zij al dan niet invloed op kunnen uitoefenen. Veranderingen kunnen vanuit een institutie zelf ontstaan maar kunnen ook worden opgelegd door bijvoorbeeld wet- of regelgeving of andere (sociaaleconomische) veranderingen. Dit

betekent niet dat instituties altijd bereid zijn te veranderen: het is niet altijd makkelijk of wenselijk om de regels te veranderen en er kan tevens interne frustratie bestaan over bestaande praktijken (March & Olsen, 2005). De padafhankelijkheid in dit onderzoek wordt dan ook vooral gezien als de geschiedenis van een institutie wat invloed kan hebben op de reactie van de institutie op verandering (bereidheid of tegenwerking), dit betekent echter niet dat veranderingen niet mogelijk zijn.

3.3 Beleidsontwikkeling en de beoordelingscriteria van de voorstellen

Naar aanleiding van een (nieuwe) maatschappelijke ontwikkeling kan worden besloten om (nieuw) beleid vanuit de overheid (of een andere organisatie) op te stellen om zo invloed uit te kunnen oefenen op deze ontwikkeling (van Hoesel, 2014). Beleidsvoorstellen worden niet zomaar geïmplementeerd. Vaak wordt er gekeken naar de geschiktheid van een beleidsvoorstel. Dit komt terug in het proces van een beleidstransfer wat in een volgende paragraaf wordt besproken. Door een voorstel voor een beleidsverandering te evalueren wordt duidelijk of het voorstel geschikt is om de gewenste verandering te realiseren (Evans & Davies, 1999).

In de institutionele benadering bestaan de vier institutionele vragen van beleid. Deze vragen vormen de leidraad in het bereiken van de institutionele doelen van beleid en luiden als volgt:

1. *Werkt het?*

Deze vraag richt zich op de effectiviteit van het beleidsstuk, effectiviteit wordt bereikt wanneer de beoogde doelstellingen en resultaten daadwerkelijk gerealiseerd worden.

2. *Past het?*

Deze vraag richt zich op de eventuele weerstand of juist draagvlak wat kan ontstaan bij de bevolking naar aanleiding van het beleidsvoorstel.

3. *Mag het?*

Deze vraag richt zich op de juridische inbedding van een beleidsstuk: er kunnen eisen zijn gesteld aan beleidsvoorstellen vanuit de grondregels van de parlementaire democratie en rechtsstaat.

4. *Hoort het?*

Deze vraag richt zich op de perceptie van burgers: komt het vraagstuk tegemoet aan de wensen, verlangens, verwachtingen, waarden en normen van de samenleving (Hemerijck, 2003).

Deze vragen geven informatie waarna er een afweging kan worden gemaakt over de geschiktheid van een beleidsvoorstel. Op deze manier kan er worden gesteld dat de vier institutionele vragen van beleid een manier zijn om informatie in te winnen over een beleidsvoorstel waarna er een afweging kan worden gemaakt over de geschiktheid en wenselijkheid van een beleidsvoorstel. Dit is een manier om invulling te geven aan het proces van beleidsontwikkeling en -verandering.

Idealiter wordt op alle vragen positief geantwoord bij de introductie van een beleidsvoorstel. Dit hoeft echter niet: men kan meer belang hechten aan bepaalde vragen en als deze positief beantwoord zijn alsnog besluiten het beleidsvoorstel te implementeren.

Veel keuzemogelijkheden en overwegingen hangen af van de mate van verwacht succes van beleid. Een verandering in beleid vindt plaats wanneer de veronderstelling bestaat dat de overname of aanpassing van het beleidsprogramma succesvol is (Marsh & McConnell, 2010). In de vier vragen van beleid komt deze veronderstelling terug doordat er positief geantwoord moet worden op de vragen: op deze manier wordt er iets gezegd over de waarschijnlijkheid van beleidssucces. Er zijn verschillende vormen van succesvol beleid, Marsh & McConnell (2012) identificeren de volgende:

- Procesmatig succes: het succes van beleid op basis van het proces, zijn de juiste procedures gevolgd, is er steun vanuit de betrokken partijen, is het een nieuw idee of is er sprake van een leerproces.
- Programmatisch succes: het succes van beleid op basis van de inhoud, zijn de beoogde doelstellingen bereikt, is er efficiënt gebruik gemaakt van beschikbare bronnen, zijn bepaalde doelgroepen voorgetrokken of achtergesteld.
- Politiek succes: het succes van beleid op basis van de politieke werkelijkheid, is het beleid politiek gezien populair, heeft het succesvolle gevolgen gehad voor de coalitie.

Deze succesvormen komen overeen met doelen die worden nagestreefd door middel van de vier institutionele vragen van beleid. De volgende overeenkomsten kunnen worden gezien:

Vraag	<i>Werkt het?</i>	<i>Past het?</i>	<i>Mag het?</i>	<i>Hoort het?</i>
Succesvorm	Programmatisch succes	Politiek succes	Procesmatig succes	Politiek succes & programmatisch succes

De vraag werkt het? en programmatisch succes sluiten zeer nauw op elkaar aan: beiden streven het behalen van doelstellingen en efficiëntie na. De vraag past het? en politiek succes sluiten op elkaar aan omdat het politieke succes mede wordt bepaald door de opvattingen onder de bevolking waar de past het? vraag zich op richt. De vraag mag het? en procesmatig succes sluiten op elkaar aan omdat de mag het? vraag zich richt op wettelijke inbedding en het procesmatige succes zich richt op het volgen van de juiste procedures. De vraag hoort het? sluit zeer nauw aan bij het politieke succes wat mede wordt gevormd door de opvattingen in de samenleving maar sluit deels ook aan bij het programmatische succes omdat er wordt gekeken naar het eventueel uitsluiten of juist meenemen van bepaalde bevolkingsgroepen, wat sterk gelinkt kan zijn aan de normen en waarden in de samenleving.

3.4 Beleidstransfer

Wanneer er een nieuwe (maatschappelijke) ontwikkeling plaatsvindt, wordt hier vaak met nieuw beleid op gereageerd (van Hoesel, 2014). Er bestaan verschillende manieren om beleid te ontwikkelen en één daarvan is het overnemen van al bestaande beleidsontwerpen of programma's (Schneider & Ingram, 1988).

Volgens Walker (1969, aangehaald in Schneider & Ingram, 1988) is het kopiëren van beleid een oud verschijnsel:

"[...] The rule of thumb they employ might be formally stated as follow: look for an analogy between the situation you are dealing with and some other situation, perhaps in some other state, where the problem has been successfully resolved."

Dit betekent dat er vanuit context A gebruik kan worden gemaakt van ervaringen en praktijken in context B (Rose, 1991). Voor beleidsmakers vormt het kijken naar praktijken in een andere context op deze manier een reële optie om een goede oplossing te vinden voor een probleem dat in andere contexten ook voorkomt (Dolowitz & Marsh, 1996). Als gevolg van de globalisering, eerder besproken in hoofdstuk twee, komt het steeds vaker voor dat (een deel van) een beleidsprogramma uit context A wordt overgenomen in context B (Dolowitz & Marsh, 1996). Dit heet ook wel een beleidstransfer:

"Een proces waardoor kennis van beleid, administratieve inrichting, instituties en ideeën in één politiek systeem (heden of verleden) wordt gebruikt in de ontwikkeling van beleid,

administratieve inrichting, instituties en ideeën in een ander politiek systeem.” (Dolowitz & Marsh, 2000)

Aannames literatuur beleidstransfer

De literatuur over beleidstransfer en het proces van beleidstransfer is uitgebreid, de bijdrages van Dolowitz en Marsh spelen hier een grote rol in. In de bestaande literatuur worden een aantal aannames gedaan. Om de literatuur over beleidstransfer goed te begrijpen is het van belang dat de belangrijkste aannames geïdentificeerd worden:

- Een beleidstransfer is een resultaat van strategische beslissingen die door actoren binnen en buiten de overheid worden genomen.
- Het eigen verleden van een land is de meest logische plek om te kijken voor beleidsveranderingen.
- Een beleidstransfer wordt beperkt in mogelijkheden door het eigen verleden.
- Politieke instituties spelen een zeer belangrijke rol in het ontwerpen van beleid.
- De actoren die betrokken zijn bij een transfer zijn rationeel en berekenend, hoewel een proces van beleid maken nooit volledig rationeel kan zijn (Dolowitz & Marsh, 1996).

Redenen voor een beleidstransfer

Volgens Bennett (1991) zijn er drie redenen voor een beleidstransfer:

1. Staten worden geconfronteerd met dezelfde vorm problemen waar een beperkt aantal geschikte oplossingen voor zijn.
2. Het creëren van nieuw beleid brengt een kostenplaatje en risico's voor externe effecten met zich mee, wat wellicht beperkt kan worden door middel van een beleidstransfer.
3. Transnationale communicatie tussen beleidsmakers waardoor de verschillende mogelijkheden duidelijk worden (Bennett, 1991).

Het is echter ook van belang om kort aandacht te besteden aan een andere oorzaak van beleidstransfer: dwang. De meest directe dwangvorm van een beleidstransfer is wanneer een overheid of organisatie wordt gedwongen door een andere overheid of organisatie om een beleidsprogramma over te nemen. Deze vorm van dwang komt bijna niet voor maar als dit gebeurt spelen vaak internationale instanties zoals de Europese Unie of de Verenigde Naties hier een rol in (Dolowitz & Marsh, 1996). De rol van internationale organisaties zal later worden besproken.

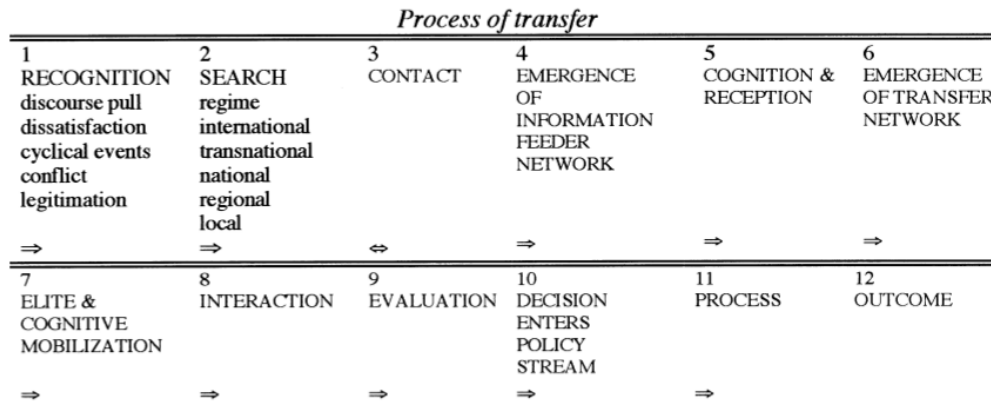
Een andere vorm van een gedwongen transfer vindt op een indirecte manier plaats en hangt vooral af van de onderlinge afhankelijkheid en externe situaties zoals economische ontwikkelingen. Wanneer het bestuur van een land het gevoel heeft dat het achterloopt op andere, omringende landen kan dit ervoor zorgen dat er over wordt gegaan op een beleidstransfer om deze achterstand in te halen. Een internationale overeenkomst kan op een indirecte manier zorgen voor een bevordering van het proces van een beleidstransfer (Dolowitz & Marsh, 1996).

Een beleidstransfer kan ook op vrijwillige basis plaatsvinden. Dit kan om verschillende redenen gebeuren: er kan onvrede bestaan over de uitwerking van een huidig beleidsprogramma waardoor er redenen ontstaan om naar andere voorstellen te kijken of de komst van politieke verkiezingen kan ervoor zorgen dat kandidaten gedwongen worden verder te kijken dan de eigen ideeën (Dolowitz & Marsh, 1996).

Het is echter van belang om te realiseren dat niet elke beleidsverandering een beleidstransfer is, beleidsveranderingen kunnen namelijk ook op zichzelf staan (Bennett, 1991).

Het proces van een beleidstransfer

Een beleidstransfer vindt plaats wanneer er een proces is doorlopen en naar aanleiding van dat proces duidelijk wordt dat een beleidstransfer een geschikt vervolg is (Evans & Davies, 1999). Het proces van een vrijwillige beleidstransfer ziet er schematisch weergegeven als volgt uit:



Figuur 3 (Evans & Davies, 1999)

Het proces van een beleidstransfer begint bij de erkenning dat er een beleidsmatig probleem is: indien die niet bestaat is er geen reden voor beleidsverandering en (wellicht) een beleidstransfer. De tweede stap in het proces is de zoektocht naar acceptabele programma's die in een andere context worden uitgevoerd als reactie op het beleidsprobleem. Er wordt zoveel mogelijk informatie verzameld over de verschillende mogelijkheden. Een derde stap in het proces is contact waarbij er in toenemende mate kennis en politieke steun wordt verzameld voor de mogelijke beleidstransfer (Evans & Davies, 1999).

De vierde stap in het proces is de opkomst van een informatienetwerk, dit zal alleen gebeuren als men nieuwsgierig is geworden naar de transfer. Door het netwerk zal er in de vierde stap meer en betere informatie worden verzameld. In de vijfde stap zal de informatie worden geëvalueerd. De zesde stap is de creatie van een transfernetwerk en de zevende stap is cruciaal voor het slagen van dit netwerk. Tijdens deze fase wordt verwacht dat er nog meer gedetailleerde informatie wordt verzameld. Niet alle informatie is echter gewenst: deelnemers van het transfernetwerk zullen proberen de informatie te filteren om een overvloed aan informatie te voorkomen (Evans & Davies, 1999).

De achtste stap in het proces is interactie, door middel van interactie tussen betrokkenen uit de beide contexten kan er meer informatie worden uitgewisseld, eventueel ook over praktische uitwerkingen. De negende stap in het proces is een evaluatie van de verzamelde informatie. Het evaluatieproces is cruciaal om vast te stellen wat het transferobject is (beleidsdoelen, beleidsinstrumenten etc.), wat voor transfervorm de beste optie is en wat de voorwaarden zijn (bijvoorbeeld culturele of institutionele condities). Deze vaststellingen dragen bij aan het eventueel ontstaan van een beleidsidee. De tiende stap in het proces is de beslissing: vaak bestaan er verschillende beleidsopties voor een probleem (niet al deze opties hoeven door middel van een beleidstransfer geïmplementeerd te worden) en hier moet een beslissing over genomen worden. De elfde stap is de implementatie van de beleidsoplossing (Evans & Davies, 1999).

Elke stap in het proces van een beleidstransfer hangt samen met de vorige stap. Er zijn twee belangrijke elementen bij een proces van beleidstransfer:

1. Organisaties die zoveel mogelijk overeenkomsten hebben met de eigen situatie moeten worden geïdentificeerd.

2. Een goede vergelijking tussen overeenkomsten en verschillen van de situaties in de beide contexten wordt gemaakt om te bepalen of het zinvol is na te denken over het overnemen van het beleidsprogramma (Weimer, 1993).

Het is van belang om realistisch te zijn over de geschiktheid van de voorstellen voor een beleidstransfer. Wanneer de situatie in context A sterk verschilt van context B is er veel onzekerheid over de kans dat het programma van context A in context B zal slagen. Wat voornamelijk van belang is, is de structuur van de bestaande instituties: wetgeving, samenleving en bestuur van een land of organisatie. (Stone, 1999).

Wat een beleidstransfer uniek maakt is het overnemen of leren van een beleidspraktijk in een andere context (tijd en/of plaats) (Evans & Davies, 1999). Het volgende overzicht geeft weer vanuit welke ruimtelijke contexten een beleidstransfer kan plaatsvinden:

BOX 1 *Policy transfer pathways*

International ⇒ International International ⇒ Transnational International ⇒ National International ⇒ Regional International ⇒ Local	National ⇒ International National ⇒ Transnational National ⇒ National National ⇒ Regional National ⇒ Local
Transnational ⇒ Transnational Transnational ⇒ International Transnational ⇒ National Transnational ⇒ Regional Transnational ⇒ Local	
Regional ⇒ International Regional ⇒ Transnational Regional ⇒ National Regional ⇒ Regional Regional ⇒ Local	Local ⇒ International Local ⇒ Transnational Local ⇒ National Local ⇒ Regional Local ⇒ Local

Figuur 4 (Evans & Davies, 1999)

De internationale dimensie geeft aan dat landen onderling van elkaar kunnen leren. Er is echter ook een rol weggelegd voor internationale instituties zoals de Verenigde Naties, de Wereldbank of de Europese Unie. Deze (en andere) internationale instituties hebben vaak als doel om te streven naar een grotere mate van harmonisatie (Stone, 2004) en moedigen landen aan om ideeën uit te wisselen (Dolowitz & Marsh, 1996).

Betrokkenen bij het proces van een beleidstransfer

In de bespreking van het procesverloop van een beleidstransfer zijn zijdelings enkele betrokken actoren genoemd. In de literatuur worden vaak de volgende betrokken actoren genoemd:

- Gekozen vertegenwoordigers.
- Politieke partijen.
- Bureaucraten.
- Lobbygroepen.
- Beleidsentrepreneurs/experts.
- Transnationale ondernemingen.
- Denktanks.
- Internationale organisaties (zowel overheid gerelateerd als non-overheid).
- Consultants (Dolowitz & Marsh, 2000).

Wat van groot belang is bij de beleidsentrepreneurs/experts is hun expertise over een onderwerp waar ze (over het algemeen) een groot netwerk in hebben opgebouwd, zowel op nationaal als internationaal niveau. Deze contacten kunnen het begin zijn van een overweging tot beleidstransfer en hebben de mogelijkheid om in het proces van een beleidstransfer van grote toegevoegde waarde te zijn (Rose, 1991).

Het leerproces binnen een beleidstransfer

In het proces van een beleidstransfer wordt leren op de volgende manier omschreven:

“[...] a rational decision by governments to emulate foreign institutions and practice to the extent that these measures produce more efficient and effective policy outcomes than the alternatives (Rose, 1991). Learning can lead to complete or partial policy transfer and may take place on a strictly bilateral basis, or through transnational problem solving in international policy networks or epistemic communities.” (Marsh & Sharman, 2009)

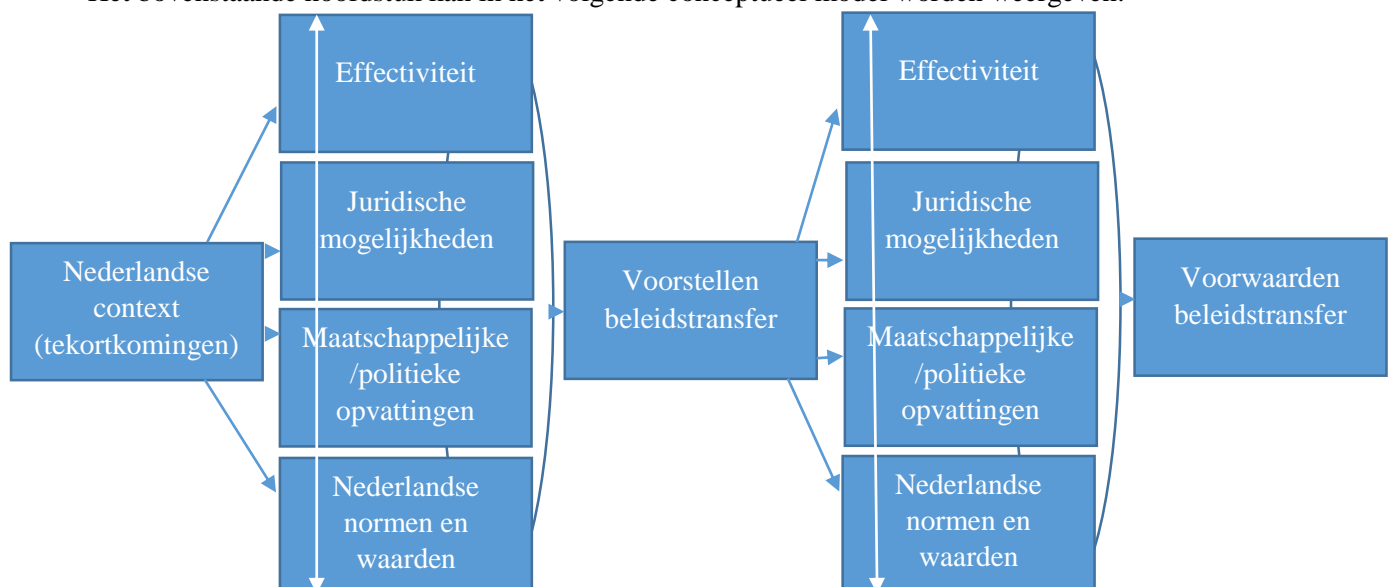
Het leerproces en de daarbij horende beleidstransfer kan op verschillende manieren vormgegeven worden. Rose (1991) heeft hier de volgende verdeling in aangebracht:

1. Kopiëren: wanneer een programma wat in context A wordt uitgevoerd, zo geheel mogelijk wordt overgenomen in context B.
2. Emulatie: wanneer een programma wat in context A wordt uitgevoerd, wordt aangepast aan de (andere) omstandigheden in context B.
3. Hybridisatie: wanneer er vanuit twee verschillende programma's (context A en context C) elementen in context B worden gecombineerd.
4. Synthese: wanneer er vanuit drie of meer verschillende programma's (context A, context C, context D etc.) elementen worden gecombineerd in context B.
5. Inspiratie: wanneer programma's vanuit een andere omgeving (context A etc.) worden gebruikt als motivatie voor het ontwikkelen van een nieuw programma in context B, zonder dat er daadwerkelijk grote stukken uit het programma of de programma's worden overgenomen.

Door duidelijk te zijn over de vorm van de beleidstransfer, wordt helder hoe zo goed mogelijk gestreefd kan worden naar effectiviteit en waar de focuspunten van de transfer zitten (Rose, 1991).

3.5 Samenvatting en conceptueel model

Het bovenstaande hoofdstuk kan in het volgende conceptueel model worden weergegeven:



Figuur 5: conceptueel model

Het conceptueel model geeft aan welke verbanden dit onderzoek verwacht te vinden met behulp van de interviews. Deze verwachting is gebaseerd op het theoretisch kader.

De verwachting van dit onderzoek is dat er bij de beoordeling van de Nederlandse context en de ingebrachte beleidsvoorstellen een afweging wordt gemaakt tussen de vier institutionele vragen van beleid. Nadat deze afweging is gemaakt zal er een algehele beoordeling worden gegeven over het voorstel. De verwachting is dat de vier aspecten met elkaar in verbinding staan en op deze manier uiteindelijk één geheel vormen. Deze onderlinge afhankelijkheid en de afwegingen die door de respondenten worden gemaakt hangen samen met het succes van beleid die op pagina 16 zijn uitgelegd en gekoppeld aan de vragen van beleid. Dit onderzoek analyseert aan welke onderdelen van beleid (doelstellingen, maatschappelijke effecten etc.) het meeste belang wordt gehecht en hoe dit invloed heeft op beleidsveranderingen, specifiek het proces van een beleidstransfer.

Een beleidstransfer zorgt voor nieuw beleid en dat is het uitgangspunt van dit onderzoek: voor het maatschappelijk probleem wat dit onderzoek aandraagt moet een oplossing worden gevonden, wellicht met behulp van een beleidstransfer. Er zijn verschillende voorstellen geformuleerd die in hoofdstuk vijf verder uitgelegd zullen worden. De voorstellen zullen worden beoordeeld aan de hand van de vier institutionele vragen van beleid. Deze vragen geven ruimte voor een vorm van beoordeling waarmee het proces van een beleidstransfer wordt gestart. Dit onderzoek zal kijken hoe deze beoordeling werkt, hoe de vier vragen onderling samenhangen en hoe dit invloed heeft op een mogelijke beleidstransfer.

De verwachting van het onderzoek is dat door middel van de beantwoording van de vier vragen van beleid en de afwegingen die hierbij worden gemaakt, er informatie kan worden verkregen over de voorwaarden van een beleidstransfer.

4. Methoden

In dit hoofdstuk zal de operationalisering van de variabelen worden behandeld, alsmede de onderzoeksstrategie, -methode en -technieken en de kwalitatieve borging van het onderzoek.

4.1 Operationalisering

De operationalisering zal plaatsvinden via het model dat aan bod is gekomen tijdens het college van Moody (2015) waarin de operationalisering wordt uitgelegd. Dit houdt in dat het operationaliseringsschema bestaat uit drie stappen: het begrip, de definitie en de indicator.

De onafhankelijke variabele in dit onderzoek omvat de beleidsvoorstellen. Deze voorstellen zijn het beginpunt van het onderzoek: deze worden getoetst tijdens de semigestructureerde interviews aan de hand van de variabelen die hieronder zullen worden geoperationaliseerd.

Variabele 1: werkt het?

‘Werkt het?’ richt zich op de effectiviteit van het beleid, wat inhoudt dat de beoogde doelstellingen en resultaten daadwerkelijk gerealiseerd worden. Hierbij kunnen de volgende indicatoren worden opgesteld:

- Doelstelling van het beleidsvoorstel.
- Effectiviteit van het voorstel om de doelstelling te behalen.
- (On)gewenste effecten.
- Programmatisch succes.

Variabele 2: past het?

‘Past het?’ richt zich op de mate van draagvlak binnen de (politieke) samenleving. Hierbij kunnen de volgende indicatoren worden opgesteld:

- Politieke steun of weerstand: naar deze indicatoren zal niet direct gevraagd worden, door echter met zoveel mogelijk verschillende politieke partijen te spreken zal hier indirect een antwoord op worden gegeven.
- Maatschappelijke steun of weerstand: naar deze indicator zal niet direct gevraagd worden, door met zoveel mogelijk verschillende politieke én maatschappelijke partijen te spreken zal hier indirect een antwoord op worden gegeven.
- Veranderingen in de samenleving.
- Politiek succes.

Variabele 3: mag het?

‘Mag het?’ richt zich op de juridische achtergrond van beleidsontwikkeling. De volgende indicatoren kunnen hiervoor worden opgesteld:

- De fit binnen het legale systeem van Nederland.
- Het Europese Verdrag van de Mensenrechten.
- Juridische consequenties van het beleidsvoorstel.
- De uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers.
- Procesmatig succes.

Variabele 4: hoort het?

‘Hooft het?’ richt zich op de opvatting van de burgers. Als kanttekening moet worden geplaatst dat het voor dit onderzoek vrijwel onmogelijk zal zijn om via de respondenten een goede afspiegeling van de

Nederlandse samenleving te krijgen. Daarom zullen de opvattingen van de politieke partijen als volksvertegenwoordigers worden meegenomen om een beter antwoord te geven op deze vraag. Tevens zal er gebruik worden gemaakt van resultaten van enkele afgenomen enquêtes door een extern bureau waarmee een goede afspiegeling van de Nederlandse samenleving werd bereikt. De volgende indicatoren kunnen hiervoor worden opgesteld:

- Maatschappelijke opvatting: naar deze indicator zal niet indirect gevraagd worden, door echter met zoveel mogelijk verschillende politieke en maatschappelijke partijen te spreken zal indirect hier een antwoord op worden gegeven.
- Doel van de opvang: door dit helder te krijgen wordt duidelijk wat belangrijk is voor de burgers.
- Ruimte voor andere opvattingen en ideeën.
- Programmatisch en politiek succes.

Afhankelijke variabele 5: de beleidstransfer

De beleidstransfer is de beleidsontwikkeling waar dit onderzoek zich op richt. Een beleidstransfer is het overnemen van een beleidsprogramma uit context A naar context B. De volgende indicatoren kunnen worden opgesteld:

- Context-overschrijdend (A-B).
- Herkenning van de gedeelde problematiek.
- Interactie met de andere context.

- Variabele	Indicatoren
Beleidsvoorstel	X
Werkt het?	Doelstellingen Effectiviteit (On)gewenste effecten Programmatisch succes
Past het?	Politieke steun of weerstand Maatschappelijke steun of weerstand Veranderingen in de samenleving Politiek succes
Mag het?	De fit binnen het legale systeem van Nederland Het Europese Verdrag van de Mensenrechten Juridische consequenties van het beleidsvoorstel De uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers Procesmatig succes
Hoort het?	Maatschappelijke opvatting Doel van de opvang Ruimte voor andere opvattingen en ideeën Programmatisch en politiek succes
De beleidstransfer	Context overschrijdend Herkenning van gedeelde problematiek Interactie

4.2 Onderzoeksstrategie en -methode

De onderzoeksstrategie is de overkoepelende opzet van het onderzoek, hierbinnen kunnen verschillende methoden worden ingezet die de manieren weergeven om gegevens te verzamelen en/of analyseren. De technieken vallen onder de methoden en duiden hoe de gegevens geanalyseerd zullen worden (van Thiel, 2007).

Dit onderzoek raakt aan verschillende onderzoeksstrategieën, namelijk:

- Een gevalstudie: er worden nieuwe mogelijkheden verkend.
- Bestaand materiaal: er wordt inhoudelijk gekeken naar het materiaal wat al op (inter)nationaal niveau beschikbaar is en wat hiervan overgenomen zou kunnen worden.

Wanneer er naar Bryman (2008) wordt gekeken, kan er worden gesteld dat het onderzoek valt onder een case study design: het gedetailleerd en intensief analyseren van één casus, in dit geval het beleid met betrekking tot de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. Om ervoor te zorgen dat de verschillende termen niet door elkaar worden gebruikt, wordt de term case study gebruikt.

Van Thiel (2007) geeft verschillende opties voor de onderzoeksmethoden. Dit onderzoek zal gebruik maken van een mixed-method design: er worden verschillende methoden gebruikt om op een gedegen manier data te verzamelen en analyseren. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van interviews en een inhoudsanalyse. Op deze manier kan voldoende, veelzijdige informatie worden verzameld waardoor er vanuit verschillende invalshoeken, met voldoende informatie, naar de casus kan worden gekeken.

De semigestructureerde interviews zullen worden afgenomen bij betrokken actoren uit onder andere de politiek, hulpinstanties die nu al opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers bieden en gemeenten. De inhoudsanalyse zal worden uitgevoerd op beleidsstukken uit Nederland en andere landen.

4.3 Onderzoekstechnieken

In dit onderzoek zullen verschillende technieken worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze technieken zijn een logisch gevolg van de eerder genoemde onderzoeksstrategieën en -methoden. De technieken waar gebruik gemaakt van zal worden betreffen:

- Inhoudsanalyse van beleidsdocumenten.
- Semigestructureerde kwalitatieve interviews.

Deze technieken dienen verschillende soorten data aan te leveren. Zo zal de inhoudsanalyse kijken naar andere mogelijkheden voor het Nederlandse beleid en zal hierdoor verzamelde informatie worden gebruikt om vorm te geven aan de semigestructureerde interviews. De interviewgids die gebruikt is voor de semigestructureerde interviews is terug te vinden in bijlage II. Door middel van de interviews kunnen de voorstellen daadwerkelijk getest worden aan de hand van de daarvoor opgestelde criteria.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van het onderzoek houdt de nauwkeurigheid en consistentie van de meting van variabelen in (van Thiel, 2007). Met betrekking tot de operationalisering is hier een eerste stap gezet door de operationalisering zo specifiek mogelijk en allesomvattend tegelijkertijd te laten zijn zodat er nauwkeurig gemeten kan worden en goed onderscheid kan worden gemaakt. De consistentie van de meting is lastig voor kwalitatief onderzoek omdat kwalitatief onderzoek voor veel data afhankelijk is van mensen die van situaties kunnen leren en daardoor op een later moment een ander antwoord kunnen geven. Hierdoor komt de consistentie in het geding en is het van belang dat het meetinstrument gedegen in elkaar wordt gezet. Het interviewschema zal dan ook zorgvuldig en helder worden opgebouwd en alle interviews zullen worden uitgewerkt. Ook zal de documentanalyse zorgvuldig worden gedaan zodat de

kans op herhaalbaarheid wordt vergroot. Op deze manier wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek en de datacollectie zo groot mogelijk gehouden.

De validiteit van een onderzoek kan volgens van Thiel (2007) worden opgedeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft het onderwerp van de meting: is de data verzameld die verzameld moet worden om de hoofdvraag te beantwoorden? Dit hangt voornamelijk samen met de kwaliteit van de operationalisering. Er is veel aandacht besteed aan de operationalisering en deze is zo zorgvuldig mogelijk gedaan om de interne validiteit zo groot mogelijk te maken. De externe validiteit gaat volgens van Thiel (2007) over de generaliseerbaarheid van het onderzoek, dit is een lastig punt voor dit onderzoek omdat het een casestudy betreft. Dit wordt tegengegaan door gebruik van de methode triangulatie: het op meerdere manieren verzamelen van informatie. In dit onderzoek wordt informatie verzameld via documentanalyse, interviews en een secundaire analyse van al bestaande gegevens.

Al deze maatregelen hebben als doel om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen en er zal blijvende aandacht zijn voor de kwaliteit van de meetinstrumenten en de operationalisering.

5. Casusbeschrijving

Dit onderzoek is een casestudy waarin drie landen naar voren komen. Het is voor het proces van een beleidstransfer en het begrip van dit onderzoek van belang dat er een goede casusbeschrijving wordt gegeven waarna data kan worden verzameld. Het hoofdstuk zal enkele termen, de drie geselecteerde landen en de uitspraken van het Comité van Ministers en het ECSR bespreken.

5.1 Vluchtelingen en asielzoekers

De termen 'asielzoeker' en 'vluchteling' worden vaak door elkaar gebruikt. Dit onderzoek spreekt over asielzoekers, om dit te onderbouwen zullen de verschillen hieronder worden uitgelegd:

- Een vluchteling is iemand die het land van herkomst is ontvlucht vanwege een gegronde vrees voor vervolging op basis van (onder andere) ras, godsdienst, seksuele voorkeur of politieke overtuiging (Larsen et al., 1951).
- Een asielzoeker is een onderdaan van een ander land die een asiolverzoek in een land heeft ingediend: een verzoek om verlening van internationale bescherming door een staat (Europese Raad, 2003). Dit verzoek hoeft echter niet voort te komen uit een gegronde vrees voor vervolging (dan is een persoon een vluchteling) maar kan ook een gevolg zijn van de wens van iemand om een beter leven in een ander land op te bouwen of betere economische kansen te zoeken (Immigratie en Naturalisatie Dienst, datum onbekend).

Iedereen die Nederland binnen komt wordt in eerste instantie gezien als een asielzoeker, iedereen die stelt aanspraak te maken op een vluchtelingenstatus wordt vervolgens individueel onderzocht (Immigratie en Naturalisatie Dienst, datum onbekend). Omdat asielzoeker de overkoepelende term is, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van deze term.

De doelgroep van dit onderzoek zijn uitgeprocedeerde asielzoekers: dit is een diverse groep mensen, hoewel in dit onderzoek gebruik wordt gemaakt van de overkoepelende term uitgeprocedeerde asielzoekers. Het is belangrijk voor het begrip van de doelgroep om de diversiteit van de groep beter te duiden. De volgende 'subcategorieën' uitgeprocedeerde asielzoekers zijn te onderscheiden:

- Uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug kunnen keren naar het land van herkomst vanwege verhinderingen.
- Uitgeprocedeerde asielzoekers wiens land van herkomst (na eerst legaal in Nederland te hebben verbleven) veilig genoeg is geworden volgens de Nederlandse regering om terug te keren, waarna hun verblijfsvergunning is ingetrokken.
- Ongewenst verklaarde uitgeprocedeerde asielzoekers die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst.
- Gezinnen met minderjarige kinderen wiens aanvraag is afgewezen.
- Uitgeprocedeerde asielzoekers met psychische problemen.
- Uitgeprocedeerde asielzoekers die op grond van deze problemen een aanvraag hebben ingediend om behandeld te worden. Het duurt enige tijd om deze aanvraag compleet te maken (verschillende documenten dienen verzameld te worden) en de uitgeprocedeerde asielzoeker heeft pas recht op opvang wanneer de aanvraag in behandeling is genomen (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2012).

Dit overzicht is opgesteld naar aanleiding van de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. De subcategorieën zijn echter op algemene wijze opgesteld en de verwachting is dat in Engeland en Zweden eenzelfde variatie aan subcategorieën te vinden is in de groep uitgeprocedeerde asielzoekers.

5.2 De selectie van de landen

De volgende landen zullen in dit onderzoek besproken worden:

- Nederland
- Engeland
- Zweden

Nederland is het land waar dit onderzoek zich op richt: de aanleiding van het onderzoek zijn de uitspraken van het Comité van Ministers en het ECSR over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. Nederland is in dit onderzoek het land wat kan leren van andere landen.

Engeland en Zweden zijn de landen waaruit voorstellen worden geformuleerd voor dit onderzoek. De voorstellen zullen vervolgens getoetst worden aan de hand van de eerder genoemde vragen van beleid. De keuze voor Engeland en Zweden is mede ingegeven naar aanleiding van het overzicht gemaakt door het European Migration Network (2014). Hierin wordt het beleid van verschillende Europese landen met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers uitgelegd en als gevolg van deze uitleg kan geconcludeerd worden dat Engeland en Zweden een ander beleid voeren met betrekking tot de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, in vergelijking met Nederland en elkaar. Hoewel Engeland en Zweden een andere juridische achtergrond hebben, is het asielbeleid op nationaal niveau geregeld wat ook in Nederland het geval is (European Migration Network, 2014) Hier is rekening mee gehouden gezien het feit dat een beleidstransfer succesvoller kan plaatsvinden als er zoveel mogelijk overeenkomsten zijn tussen de twee omgevingen (Rose, 1991 & Weimer, 1993).

De drie geselecteerde landen hebben wel een verschillende asielgeschiedenis: Engeland en Nederland hebben als gevolg van hun koloniale verleden relatief veel migranten opgevangen uit hun voormalig koloniën terwijl Zweden zich vooral baseert op haar naoorlogse, liberale beleid. Ondanks de verschillen zijn er duidelijke (redelijk eenduidige) trends te zien in de ontwikkelingen in het asielbeleid van de landen: er worden steeds meer maatregelen genomen om de instroom van asielzoekers te beperken (Schuster, 2000). In de onderstaande paragrafen zullen de verschillende contexten en beleidsstukken worden besproken met aandacht voor de (maatschappelijke) ontwikkelingen in de land.

Tijdens de bespreking van de verschillende contexten zal er rekening worden gehouden met aandachtspunten die vanuit het proces van een beleidstransfer worden gesteld aan een contextvergelijking: wetgeving, opvattingen in de samenleving, bestuur van het land en het type bestaande instituties.

5.3 Nederland

Nederland kent al geruime tijd asielbeleid: de eerste Vreemdelingenwet dateert uit 1849. De huidige Vreemdelingenwet is opgesteld in 2000 en met deze nieuwe wet kwam de focus vooral te liggen op het belang van snellere, betere asielprocedures. Sinds de jaren tachtig heeft Nederland te maken met de komst van asielzoekers, vaak als gevolg van politieke onrust in onder andere Oost-Europa, voormalig Joegoslavië, Irak en Afghanistan. Een andere groep asielzoekers die naar Nederland zijn getrokken, zijn inwoners van voormalig koloniën: postkoloniale migratie (Europees Migratie Netwerk, 2012). De komst van steeds meer asielzoekers naar Nederland heeft gevolgen gehad voor de ontwikkelingen in het asielbeleid. In de jaren negentig ontstond in het Nederlandse asielbeleid een steeds grotere nadruk op de noodzakelijkheid dat asielzoekers zich in toenemende mate moesten aanpassen aan de Nederlandse normen en waarden en werd de Islam steeds meer gezien als een bedreiging voor de Nederlandse samenleving (Penninx, 2006).

In deze context hebben zich in het begin van de 21^e eeuw twee gebeurtenissen voorgedaan die een stempel hebben gedrukt op het huidige Nederlandse asielbeleid en -debat:

- De politieke opkomst van Pim Fortuyn (2002).
- De moord op Theo van Gogh (2004) (Penninx, 2006).

De politieke opkomst van Pim Fortuyn viel samen met een groeiende maatschappelijke wens tot aanpassing van asielzoekers aan de Nederlandse normen en waarden en een toenemende afstandelijkheid ten opzichte van de Islam. Fortuyn sprak zich sterk uit over deze thema's en zette zich af tegen de politieke orde die volgens hem verantwoordelijk was voor de situatie rondom het asielbeleid. Enkele weken voor de parlementsverkiezingen van 2002 werd Fortuyn vermoord en hoewel zijn partij op nationaal niveau snel uit elkaar viel, hebben zijn standpunten nog steeds invloed op het huidige Nederlandse asielbeleid. Door zijn opkomst hebben andere politieke partijen zich in toenemende mate duidelijker uitgesproken over het onderwerp. In programma's van verschillende partijen is bovendien de invloed van Fortuyns standpunten terug te vinden waardoor zijn invloed voortduurt (Penninx, 2006).

In 2004 is Theo van Gogh, een bekende filmmaker en Islam-criticus, vermoord door een geradicaliseerde moslim. De overheersende interpretatie van de moord, geuit door zowel de media als politici, zorgde ervoor dat er veel negatieve aandacht kwam voor integratie en de Islam. Als gevolg van de moord op van Gogh werd van moslims gevraagd zich te distantiëren van de moord en werden maatregelen genomen die een polariserende werking hebben gehad op de samenleving. Op deze manier ontstonden verdere spanningen die invloed hadden op de standpunten van politieke partijen (Penninx, 2006).

Deze twee gebeurtenissen hebben veel aandacht en debat losgemaakt over het algehele asiel- en integratiebeleid. In de laatste jaren is er bovendien aandacht ontstaan voor specifieke onderdelen van het beleid, als gevolg van gebeurtenissen. Enkele voorbeelden hiervan:

- Zelfmoord door een gedetineerde Russische asielzoeker (2013): hierdoor ontstond een discussie over het in vreemdelingenbewaring stellen van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen in Nederland.
- Protestacties door groepen uitgeprocedeerde asielzoekers (sinds 2011): door aandacht te vragen voor hun situatie proberen uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland bewust te maken van de gaten in het Nederlandse beleid en een verandering teweeg te brengen (Europees Migratie Netwerk, 2014).
- De opvang van asielzoekers (2015): sinds de zomer van 2015 is er een grote toename van het aantal asielzoekers die naar Europa en Nederland komen. De reguliere opvanglocaties in Nederland waren voor deze aantallen niet toereikend en er is aan gemeenten een oproep gedaan om meer opvanglocaties open te stellen (Kriens, 2015). Hierdoor is een maatschappelijke en politieke discussie ontstaan: niet alle burgers achten het wenselijk dat een opvanglocatie in hun wijk wordt ingericht (van den Bovenkamp, 2015).

Alle genoemde gebeurtenissen hebben invloed (gehad) op de politieke situatie in Nederland. Sinds 2013 bestaat de Nederlandse regering uit de liberale VVD en sociaaldemocratische PvdA. In de vijf kabinetten daarvoor heeft onder andere het christendemocratische CDA plaatsgenomen en daarmee grote invloed gehad op het Nederlandse asielbeleid. De afgelopen jaren is er een groei te zien in de populariteit van de PVV (Besselink, 2015): een populistische, conservatieve, liberale partij die zich met name tegen de 'islamisering van de Nederlandse samenleving' keert (Parlement & Politiek, datum onbekend). Als gevolg van de toename van de komst van asielzoekers naar Nederland is de steun voor de PVV in de

peilingen gegroeid en zal er politiek ook met deze standpunten moeten worden omgegaan (Besselink, 2015).

Sinds het aantreden van het huidige kabinet zijn er twee belangrijke veranderingen in het Nederlandse asielbeleid doorgevoerd. Ten eerste is de Wet Modern Migratiebeleid op 1 juni 2013 in werking getreden waardoor asielprocedures vereenvoudigd en versnelt worden en Nederland aantrekkelijker wordt gemaakt voor migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie. Hier sterk aan gelinkt is een nieuwe regeling waardoor het voor vermogende vreemdelingen eenvoudiger wordt om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Doel van deze regeling is dat de Nederlandse economie gestimuleerd wordt (Europees Migratie Netwerk, 2013). Wat deze veranderingen lijken te initiëren is dat de huidige Nederlandse regering geïnteresseerd is in de economische potentie van asielzoekers en op basis hiervan een asielzoeker al dan niet zal accepteren.

Deze veranderingen doen echter niks af aan de basis van het Nederlandse asielbeleid: de Vreemdelingenwet. In deze wet is onder andere bepaald dat wanneer een asielzoeker naar Nederland komt, hij of zij een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd kan krijgen. Dit kan worden beoordeeld op basis van bijvoorbeeld humanitaire omstandigheden in het land van herkomst of medische omstandigheden van de asielzoeker. Wanneer de aanvraag van de asielzoeker wordt afgewezen, wordt de uitgeprocedeerde asielzoeker geacht Nederland binnen vier weken vrijwillig te verlaten. De uitgeprocedeerde asielzoeker heeft echter wel de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de afwijzingen, zolang deze procedure loopt mag de uitgeprocedeerde asielzoeker over het algemeen in Nederland verblijven (Korthals & Cohen, 2000).

Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen worden opgedragen te verhuizen naar een opvanglocatie waar de asielzoeker in zijn/haar bewegingsvrijheid wordt beperkt. Dit wordt beëindigd zodra de asielzoeker aangeeft Nederland te willen verlaten en over de mogelijkheid beschikt om deze stap te zetten. Het vertrek moet binnen twaalf weken gerealiseerd zijn. Plaatsing in de vrijheidsbeperkende opvang kan worden verlengd wanneer er bijvoorbeeld meer tijd nodig is om terugkeer te realiseren maar kan niet oneindig worden verlengd (Korthals & Cohen, 2000).

Verschillende kernactoren zijn in Nederland betrokken bij het asielbeleid. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor verschillende uitvoeringsdiensten, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor integratie, inburgering en toetreding tot de arbeidsmarkt en het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het visumbeleid en ambtsberichten aan de hand waarvan onder andere wordt besloten of de herkomstlanden veilig genoeg zijn om mensen naartoe te laten terugkeren. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en beoordeelt de aanvragen van asielzoekers. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is verantwoordelijk voor het bevorderen van het vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers die Nederland dienen te verlaten. De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsbeperkende maatregelen voor de uitzetting van mensen (waaronder vreemdelingenbewing). Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van mensen die een asielvergunning hebben gekregen en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) speelt een belangrijke rol in de vrijwillige terugkeer/doormigratie van vreemdelingen (Europees Migratie Netwerk, 2013).

Het ECSR en het Comité van Ministers hebben zoals gezegd uitspraken gedaan over het Nederlandse beleid ten opzichte van uitgeprocedeerde asielzoekers. Als gevolg hiervan zijn een aantal voorgenomen wijzigingen uitgesproken, deze houden het volgende in:

- De uitgeprocedeerde asielzoeker heeft ook toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie wanneer de verwachting is dat het vertrek meer dan twaalf weken in beslag zal nemen. Wel blijft de voorwaarde staan dat er aan het vertrek gewerkt wordt: als medewerking van de uitgeprocedeerde asielzoeker uit blijft kan de toegang tot de voorziening alsnog worden ontzegt.
- Er wordt een voorfase geïntroduceerd: tijdens deze fase wordt aan de uitgeprocedeerde asielzoekers de ruimte geboden hun afwijzing te verwerken en algemene informatie te vergaren over terugkeer. Zo kan er beter worden gewerkt aan terugkeer volgens het kabinet.
- Wanneer de terugkeerbereidheid duidelijk wordt zullen de uitgeprocedeerde asielzoekers verhuizen naar een vrijheidsbeperkende locatie (Dijkhoff et al., 2015).

De locaties voor de gesuggereerde voorfase bevinden zich in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht en Ter Apel: een geografische spreiding door Nederland volgens het kabinet (Dijkhoff et al., 2015).

5.4 Engeland

Engeland kent een zeer lange asielgeschiedenis en voor de jaren tachtig stond het Engelse asielbeleid in het teken van ontvankelijkheid voor degenen die vluchtten vanwege politieke of religieuze vervolging. Vanaf de jaren tachtig is het aantal asielzoekers dat naar Engeland trok sterk toegenomen. Sinds de jaren negentig kent Engeland in toenemende mate een onderscheid tussen ‘profiterende’ asielzoekers en ‘terechte’ asielzoekers, een onderscheid wat vooral in de media wordt gemaakt. Dit heeft invloed gehad op politieke partijen en het Engelse asielbeleid is gedurende de jaren strikter geworden (Smith, 2010). In 2013 is de nieuwe immigratiewetgeving geïntroduceerd die op dit moment de basis is van het Engelse asielbeleid (Home Office, 2015).

Verschillende (maatschappelijke) gebeurtenissen hebben de afgelopen jaren invloed gehad op het asielbeleid. In 2008 is de UK Border Agency opgericht waarmee de controle van de Engelse grenzen beter werd gereguleerd. In hetzelfde jaar is een debat ontstaan over uitgeprocedeerde asielzoekers: de terugkeer die niet altijd werd uitgevoerd en de vraag of het altijd terecht was om mensen terug te sturen. Een goed voorbeeld hiervan vormen de asielzoekers uit Zimbabwe: de asielaanvragen van deze mensen werden veelal afgewezen maar door de situatie in Zimbabwe kon niet iedereen terugkeren. Deze mensen raakten dakloos en mochten bovendien niet werken, wat veel mensen als onwenselijk zagen (Vadher, 2008). In 2010 werden nieuwe parlementsverkiezingen gehouden waarin het asielbeleid een belangrijk thema was. In het midden van de financiële crisis, met een relatief hoog werkloosheidspercentage was er onrust in de Engelse maatschappij over de komst van asielzoekers. De verkiezingen werden gewonnen door de Conservatieve Partij die een coalitie vormde met de Liberale Partij. Hiermee was de Labour Partij, een sociaaldemocratische partij, geen onderdeel meer van de regering wat in de voorgaande jaren wel het geval was (Pendry, 2010). De nieuwe coalitie van de Conservatieven en Liberalen introduceerden in 2013 de nieuwe immigratiewetgeving, met name gericht op het makkelijker en sneller verwijderen van diegenen die geen recht hadden om in Engeland te verblijven en het voorkomen van toegang van illegale immigranten tot publieke diensten en de arbeidsmarkt (Home Office, 2015).

De huidige Engelse wetgeving onderscheidt verschillende categorieën migranten:

- Hoogopgeleide migranten.
- Opgeleide migranten met een baanaanbod.
- Laagopgeleide migranten.
- Studenten.
- Jeugdmobiliteit en tijdelijke arbeiders.

Aan de categorieën zijn verschillende eisen verbonden, het startpunt is voor elke asielzoeker echter gelijk: een gesprek waarin de procedure wordt vastgesteld. Wanneer een asielzoeker als vluchteling wordt beschouwd kan hij of zij een verblijfsvergunning voor vijf jaar krijgen, waarna weer wordt gekeken naar de omstandigheden in het land van herkomst (European Migration Network, datum onbekend).

Wanneer de aanvraag van een asielzoeker is afgewezen kan hij of zij in beroep gaan. Als de uitgeprocedeerde asielzoeker hulp nodig heeft en kan aantonen mee te werken aan het vertrek, het land niet kan verlaten door (medische) omstandigheden of in beroep gaat, komt hij of zij in aanmerking voor een 'Azure Card' en opvang. De ondersteuning die aan asielzoekers wordt geboden terwijl zij in afwachting zijn van de procedure wordt na afwijzing binnen 21 dagen stopgezet, tenzij men in beroep gaat (Shelter, 2013).

De belangrijkste kernactor in het Engelse asielbeleid is de Home Office (het ministerie voor immigratie, drugsbeleid, criminaliteit, terrorisme en politie) die de uitvoeringsorganisatie UK Border Agency aanstuurt. De UK Border Agency is verantwoordelijk voor immigratie en asiel en beoordeelt onder andere asielaanvragen met als doel de instroom te reguleren. Het Department for Communities and Local Government is verantwoordelijk voor de integratie van asielzoekers. Binnen het Home Office valt het Government Equality Office die verantwoordelijk is voor het beleid wat de integratie van migranten ondersteunt. Het Ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de bezwaren die tegen de asielbeslissingen worden gemaakt. Lokale autoriteiten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden van diensten en faciliteiten aan asielzoekers. Voor het sociaal welzijn van kwetsbare migranten en alleenstaande minderjarigen werken lokale autoriteiten samen met de UK Border Agency (Rice & Angus, 2011).

In Engeland bestaat, net als in Nederland, de kans dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat terecht komen. Uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens hun asielaanvraag achttien jaar worden, hebben tot hun 21^e of 25^e (als ze in fulltime onderwijs zitten) nog recht op sociale voorzieningen, ervan uitgaande dat ze deze ook voor hun 18^e hebben ontvangen. Verder hebben uitgeprocedeerde asielzoekers recht op sociale voorzieningen als zij kunnen aantonen dat hun rechten worden geschonden, dit kan bijvoorbeeld als de UK Border Agency nog niet over hun aanvraag heeft besloten (Shelter, 2013).

5.5 Zweden

Zweden kent een lange traditie van asielzoekers waar lange tijd redelijk vrijblijvend beleid voor bestond. Aan het einde van de jaren zestig heeft Zweden gereguleerde migratie geïntroduceerd om meer grip te krijgen op de asielinstroom. Zweden kreeg echter, net als Nederland en Engeland, vanaf de jaren tachtig te maken met een asielinstroom als gevolg van politieke onrusten elders in de wereld. Als gevolg hiervan nam een asielbesluit steeds meer tijd in beslag en kwamen er meer opvangplaatsen beschikbaar (Migrationsverket, 2015). In 2006 is de huidige basis van het asielbeleid in werking getreden, weliswaar enigszins aangepast in de loop der jaren.

In 2006 is er een einde gekomen aan een relatief lange regeerperiode van de sociaaldemocraten door een verkiezingsoverwinning van de centrumrechtse coalitie (European Migration Network, 2007). De huidige basis van het asielbeleid is ook door deze coalitie opgesteld en heeft een grotere nadruk op arbeidsmigratie gelegd. Al geruime tijd ondervindt Zweden problemen met de opvang van asielzoekers: er komen relatief veel alleenstaande minderjarigen naar Zweden waar niet altijd opvang voor beschikbaar is en gemeenten, in Zweden verantwoordelijk voor de opvang, stellen niet altijd genoeg plaatsen beschikbaar (European Migration Network, 2007 & European Migration Network, 2010). Vanaf 2009 mengen de Zweedse kerken zich in het asieldebat door middel van een rapport waarin zij stellen dat het Zweedse asielbeleid vele tekortkomingen heeft (European Migration Network, 2009).

Als gevolg van de nationale verkiezingen in 2010 is er een nieuwe partij in het Zweedse parlement gekomen die afwijzend staat tegenover het Zweedse asielbeleid en de komst van asielzoekers zoveel mogelijk wil inperken. Door het aantal zetels heeft deze partij de afgelopen jaren vaak een 'machtpositie' in handen gehad tussen de coalitie (nog steeds bestaande uit het centrumrechtse blok) en de oppositie (European Migration Network, 2010). Vanaf 2011 heeft de media in toenemende mate aandacht besteed aan individuele asielzaken en komen er steeds meer signalen dat er misbruik wordt gemaakt van het asielsysteem door arbeidsmigranten, waarna enkele aanpassingen door het parlement zijn aangebracht (European Migration Network & Migrationsverket, 2011). Bovendien heeft Zweden sinds 2012 te maken met een flinke verhoging van het aantal asielzoekers (European Migration Network & Migrationsverket, 2012), wat sinds de zomer van 2015 extra is toegenomen (Redactie, 2015).

Deze grote toename heeft voor spanningen in de Zweedse maatschappij gezorgd, zo zijn enkele opvanglocaties in vlammen opgegaan (Redactie, 2015) en neemt het capaciteitstekort aan opvangplaatsen sterk toe (Borst, 2015). Het capaciteitstekort heeft er inmiddels voor gezorgd dat Zweden heeft aangegeven geen noodopvang meer te kunnen garanderen (Becker, 2015).

De huidige wetgeving stelt dat de Swedish Migration Board de verantwoordelijkheid heeft voor de opvang van asielzoekers betreffende huisvesting en een eventueel geldbedrag voor levensonderhoud, educatie en medische zorg. Deze verantwoordelijkheden worden gedeeld met de gemeente waar de asielzoeker wordt ondergebracht: de nationale overheid ondersteunt de gemeenten financieel zodat alle noodzakelijke zorg aan asielzoekers kan worden verstrekt. Wanneer de asielaanvraag van een asielzoeker is afgewezen, wordt de asielzoeker verzocht om Zweden te verlaten. Als een asielzoeker weigert terug te keren naar het land van herkomst, kan gedwongen vertrek plaatsvinden. Om ervoor te zorgen dat het aantrekkelijk is om vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst, waar soms geringe mogelijkheden zijn om een nieuw leven op te bouwen, kan de uitgeprocedeerde asielzoeker aanspraak maken op een financiële ondersteuning bij terugkeer (Ministry of Justice, 2014).

In Zweden is het Ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het migratiebeleid. Beleid omtrent integratie is onderverdeeld bij verschillende ministeries maar de grootste verantwoordelijkheid hiervan ligt bij het Ministerie van Werkgelegenheid. De Swedish Migration Agency is onder andere verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers, de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en het beoordelen van asielaanvragen. De integratie van asielzoekers met een verblijfsvergunning is de verantwoordelijkheid van gemeenten en het Zweedse arbeidsbureau Arbetsförmedlingen. De Swedish Migration Agency heeft de verantwoordelijkheid over de vrijwillige terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, de Zweedse politie is verantwoordelijk voor de gedwongen uitkeer. In 2014 heeft de Swedish Migration Agency interne veranderingen doorgevoerd waardoor de activiteiten nu georganiseerd zijn in zes geografische regio's (European Migration Network & Migrationsverket, 2014).

De Zweedse wet maakt geen onderscheid tussen de opvang van asielzoekers die in procedure zitten en de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit betekent dat wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker niet vrijwillig terugkeert naar het land van herkomst en niet kan worden uitgezet, de uitgeprocedeerde asielzoeker in het opvangcentrum kan blijven (European Migration Network, 2014).

5.6 Overzicht overeenkomsten en verschillen

Samenvattend kunnen de volgende verschillen en overeenkomsten tussen de drie landen worden geconstateerd:

	Nederland	Zweden	Engeland
Basis van het asielbeleid stamt uit:	2001	2006	2013
Verantwoordelijk ministerie:	Ministerie van Veiligheid en Justitie	Ministerie van Justitie	Home Office
Samenwerking lokaal niveau:	Ja, voor opvang	Ja, voor opvang	Ja, voor opvang
Huidige samenstelling kabinet:	Liberale en sociaaldemocratische partij	Centrumrechtse coalitie	Conservatieve partij

Verder zijn de volgende cijfers beschikbaar waarmee een beeld kan worden gegeven van de aantallen asielzoekers waar de geselecteerde landen mee te maken hebben:

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Nederland</i>					
Aantal aanvragen	15.100	14.600	13.100	13.095	24.535
Aantal uitgeprocedeerde asielzoekers	29.870	29.500	27.265	32.435	22.735
Aantoonbaar vertrek	10.355	9.475	9.635	8.010	7.995
<i>Zweden</i>					
Aantal aanvragen	31.940	29.710	43.945	54.365	81.325
Aantal uitgeprocedeerde asielzoekers	20.205	17.600	19.905	14.695	14.280
Aantoonbaar vertrek	14.645	13.470	16.140	14.315	6.630
<i>Engeland</i>					
Aantal aanvragen	24.365	26.940	28.895	30.820	31.945
Aantal uitgeprocedeerde asielzoekers	53.700	54.150	49.365	57.415	65.365
Aantoonbaar vertrek	53.615	53.600	54.180	54.960	46.610

Figuur 6 (Eurostat, 2015a & Eurostat, 2015b & Eurostat, 2015c)

Deze cijfers ondersteunen de groeiende migratiestroom van de afgelopen jaren naar de drie geselecteerde landen. Bovendien valt er te zien dat in Zweden en Nederland het aantal uitgeprocedeerde asielzoekers daalt terwijl het in Engeland stijgt. Het aantal aantoonbare vertrekken gaat in alle landen gedurende de jaren naar beneden waardoor de mogelijkheid bestaat dat er veel meer uitgeprocedeerde asielzoekers in de landen verblijven dan weergegeven in deze cijfers.

5.7 De voorstellen

Uit de besproken contexten van de verschillende landen kunnen de volgende voorstellen worden gehaald:

Het Nederlandse voorstel betreft de voorgenomen wijzigingen naar aanleiding van de uitspraken van het ECSR en Comité van Ministers. Dit zijn de volgende wijzigingen:

- De uitgeprocedeerde asielzoeker heeft ook toegang tot de vrijheidsbeperkende locatie wanneer de verwachting is dat het vertrek meer dan twaalf weken in beslag zal nemen. Wel blijft de voorwaarde staan dat er aan het vertrek gewerkt wordt: als medewerking van de uitgeprocedeerde asielzoeker uit blijft kan de toegang tot de voorziening alsnog worden ontzegt.
- Er wordt een voorfase geïntroduceerd: tijdens deze fase wordt aan de uitgeprocedeerde asielzoekers de ruimte geboden hun afwijzing te verwerken en algemene informatie te vergaren over terugkeer. Zo kan er beter worden gewerkt aan terugkeer volgens het kabinet.
- Wanneer de terugkeerbereidheid duidelijk wordt zullen de uitgeprocedeerde asielzoekers verhuizen naar een vrijheidsbeperkende locatie (Dijkhoff et al., 2015).

Het Zweedse voorstel betreft het volgende:

De Zweedse wet maakt geen onderscheid tussen de opvang van asielzoekers die in procedure zitten en de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit betekent dat wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker niet vrijwillig terugkeert naar het land van herkomst en niet kan worden uitgezet, de uitgeprocedeerde asielzoeker in het opvangcentra kan blijven (European Migration Network, 2014).

Het Engelse voorstel betreft het volgende:

In Engeland bestaat, net als in Nederland, de kans dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat terecht komen. Uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens hun asielaanvraag achttien jaar zijn geworden, hebben tot hun 21^e of 25^e (als ze in fulltime onderwijs zitten) nog recht op sociale voorzieningen; ervan uitgaande dat zij deze voor hun 18^e ook hebben ontvangen. Verder hebben uitgeprocedeerde asielzoekers recht op sociale voorzieningen als zij kunnen aantonen dat hun rechten worden geschonden; dit kan bijvoorbeeld als de UK Border Agency nog niet over de aanvraag heeft besloten (Shelter, 2013).

5.8 De uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers

De opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is in Nederland onder de aandacht gekomen naar aanleiding van de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers. Deze uitspraken vormen de achtergrond van de voorgenomen wijzigingen van het Nederlandse beleid en daarmee de achtergrond van deze scriptie. Onderstaand worden beide uitspraken kort doorgenomen zodat het duidelijk is wat de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers inhouden.

De uitspraak van het ECSR

Op 1 juli 2014 publiceerde het ECSR haar oordeel over het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Het ECSR stelt dat het Nederlandse beleid in overtreding is met artikel 13.4 uit het Europees Sociaal Handvest (European Committee on Social Rights, 2014). Dit artikel luidt als volgt:

"Artikel 13: recht op sociale en geneeskundige bijstand.

1. *Te waarborgen dat een ieder die geen toereikende inkomsten heeft en niet in staat is zulke inkomsten door eigen inspanning of met andere middelen te verwerven, [..];*

2. *Te waarborgen dat personen die zulk een bijstand ontvangen, niet om die reden een vermindering van hun politieke of sociale rechten ondergaan;*
3. *Te bepalen dat een ieder [...] de voorlichting en persoonlijke bijstand ontvangt die nodig zijn om zijn persoonlijke nood of die van zijn gezin te voorkomen, weg te nemen of te lenigen;*
4. *De bepalingen sub 1, 2 en 3 van dit artikel op onderdanen van andere Partijen die legaal binnen hun grondgebied verblijven, toe te passen op gelijke wijze als op hun onderdanen, [...]."* (Europese Unie, 2007).

Hoewel hier duidelijk wordt gesproken over legaal verblijvende personen, stelt het ESCR dat er een uitzondering gemaakt moet worden voor de uitgeprocedeerde asielzoekers. Het beschermen van mensenrechten mag volgens het ESCR niet alleen een theoretisch construct zijn maar vooral een feitelijke uitvoering. Daarom stelt het ECSR dat er onder bepaalde omstandigheden uitzonderingen gemaakt moeten worden voor uitgeprocedeerde asielzoekers: de menselijke waardigheid mag niet op het spel staan (European Committee on Social Rights, 2014).

Een ander artikel waar het ESCR naar verwijst is artikel 31 uit het Europees Sociaal Handvest (European Committee on Social Rights, 2014), dit artikel houdt het volgende in:

"Artikel 31: recht op huisvesting.

1. *De toegang tot adequate huisvesting te bevorderen.*
2. *Dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen.*
3. *De kosten voor de huisvesting binnen het bereik brengen van een ieder die niet over voldoende middelen beschikt."* (Europese Unie, 2007).

Het ESCR stelt dat het uitsluiten van uitgeprocedeerde asielzoekers van opvang een ongewenste situatie zou creëren omdat deze personen in een situatie van extreme hulpeloosheid terecht kunnen komen wat een negatief gevolg heeft voor hun menselijke waardigheid. Zolang men binnen de jurisdictie van een Europese lidstaat verblijft, zo oordeelt het ESCR, moet het recht op opvang gegarandeerd worden. Het ESCR oordeelt dus dat er opvang moet worden geboden aan uitgeprocedeerde asielzoekers, onafhankelijk van hun bereidheid om mee te werken aan hun terugkeer (European Committee on Social Rights, 2014).

De uitspraak van het Comité van Ministers

De uitspraak van het Comité van Ministers is een opvolging op de uitspraak van het ESCR. Het Comité van Ministers stelt dat het Europees Sociaal Handvest onder bepaalde omstandigheden en bij bepaalde zaken ook van toepassing is op uitgeprocedeerde asielzoekers. Ook verwijst het Comité in haar uitspraak naar andere uitspraken van het Europese Hof van de Mensenrechten en het Hof van Justitie waarin het belang van het behoud van menselijke waardigheid wordt benadrukt, met name in relatie tot de minimum bescherming welke moet worden geboden aan migranten. Het Comité stelt dan ook dat zij de mening deelt met het ESCR en dat Nederland de artikelen 31.2 en 13.4 van het Europees Sociaal Handvest overtreedt. Het Comité stelt hier echter bij dat het Europees Sociaal Handvest haar beperkingen kent omdat het officieel alleen geldt voor legaal in de lidstaten verblijvende ingezetenen. Het Comité vraagt afsluitend aan Nederland om alle mogelijke vooruitgang die geboekt wordt, te rapporteren aan het Comité (The Committee of Ministers, 2015).

6. Beschrijving van de onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten die uit de interviews (zie bijlage II voor de opzet van de interviewgide) zijn gehaald en evalueert de resultaten kort. Dit wordt gedaan in voorbereiding op de analyse van de resultaten in het volgende hoofdstuk.

Voor dit onderzoek is met 22 respondenten gesproken die op verschillende manieren betrokken zijn bij de problematiek omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers. Het gaat hierbij om vrijwilligers, medewerkers van hulporganisaties, politieke partijen, gemeenten, de Adviescommissie Vreemdelingenzaken, een advocaat en een medewerker van een onderzoeksinstituut (zie bijlage I voor een overzicht van de gesproken respondenten).

6.1 Waar ging het fout?

Om een duidelijke achtergrond van de bed-bad-brood problematiek te krijgen is met respondenten gesproken over het verleden: hoe heeft het Nederlandse asielbeleid zich ontwikkeld en zijn er volgens de respondenten achterliggende problemen waardoor uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen te staan? Het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen te staan is in dit onderzoek opgevat als een probleem, tijdens de interviews is ruimte gegeven aan de respondenten om dit te ontcrachten of anders te verwoorden.

Tijdens de interviews zijn twee zaken vaak voorgedragen als oorzaak van de huidige situatie:

1. Een falend Nederlands asielbeleid.
2. Het ontbreken van beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers.

Volgens verschillende respondenten zijn de huidige problemen (elke respondent heeft gesteld dat het ongewenst is dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen te staan) na het laatste generaal pardon van 2007 ontstaan. Voordat het generaal pardon in 2007 in werking werd gesteld, was er in Nederland al geruime tijd een maatschappelijke discussie gaande. Er waren veel asielzoekers over wiens asielaanvraag nog geen duidelijkheid was maar die al geruime tijd in Nederland verbleven. Steeds meer mensen vonden dat het onmenselijk was om deze mensen nog terug te sturen: zij hadden al een bestaan in Nederland opgebouwd en soms kinderen gekregen die nog nooit in het land van herkomst van hun ouders waren geweest (Auteur onbekend, 2012). Als compromis trad in 2007 het generaal pardon in werking met drie belangrijke eisen:

1. Mensen kregen een verblijfsvergunning wanneer zij voor 1 april 2001 een asielaanvraag hadden ingediend.
2. Mensen kregen een verblijfsvergunning wanneer zij voor 1 april 2001 in Nederland verbleven zonder Nederland vanaf die datum verlaten te hebben.
3. Mensen kregen een verblijfsvergunning als zij schriftelijk bevestigden af te zien van lopende procedures bij ontvangst van de verblijfsvergunning.

Op basis van deze criteria zijn ruim 27 000 verblijfsvergunningen (pardonvergunningen) verleend (Auteur onbekend, 2012).

Door het generaal pardon in te stellen werd een achterstand in de asielprocedure weggewerkt, zo konden alle asielzoekers die na het pardon nog wachtten op een verblijfsvergunning tijdig worden geholpen. In combinatie met het generaal pardon werd een bestuursakkoord vastgesteld tussen de gemeenten en het Rijk. Hierin werd afgesproken dat gemeenten geen (nood)opvang meer zouden bieden voor uitgeprocedeerde asielzoekers (de Witt, 2007).

Toch wordt nu wederom gesproken over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, wat duidelijk maakt dat het generaal pardon en het bestuursakkoord niet voor de gewenste oplossing hebben gezorgd. Het is echter geen directe oorzaak voor de omstandigheden waarin de uitgeprocedeerde asielzoekers op dit moment in Nederland leven.

Een falend Nederlands asielbeleid

De respondenten zijn het niet eens over de wenselijkheid van het Nederlandse asielbeleid. Een aantal respondenten geven aan dat het asielbeleid op een andere (humanere) manier moet worden vormgegeven, maar alle respondenten geven (in verschillende bewoordingen) het volgende aan:

“[...] eh tuurlijk hoef je niet iedereen toe te laten dat hoeft eh je kan wel gewoon een streng beleid worden, maar we moeten daarbij wel eh de mensenrechten in acht houden [...]. (R1)

Het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat leven en niet terugkeren naar het land van herkomst geeft aan dat er een zwak punt zit in het Nederlandse terugkeer- en asielbeleid, anders zouden deze mensen wel terugkeren. De respondenten geven aan dat dit ten eerste ligt aan een falend terugkeerbeleid, sommige respondenten geven bovendien een te streng buitenschuld criterium aan als oorzaak.

Een falend terugkeerbeleid is door alle respondenten genoemd en wordt bovendien ondersteund door een onderzoek van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken waarin dit probleem wordt aangekaart (Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, 2015). Doordat het terugkeerbeleid niet goed wordt uitgevoerd ontstaan er grote uitdagingen voor uitgeprocedeerde asielzoekers die wel willen terugkeren maar door de uitdagingen soms niet terug kunnen keren. Binnen het huidige terugkeerbeleid is er volgens veel respondenten te weinig ruimte om naar de specifieke omstandigheden van de uitgeprocedeerde asielzoeker te kijken en wordt er bovendien teveel verantwoordelijkheid bij de mensen zelf gelegd.

Over het buitenschuld criterium zijn niet alle respondenten het eens. Een deel van de respondenten vindt dat het buitenschuld criterium te streng wordt toegepast. Het buitenschuld criterium is ingesteld voor uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug kunnen keren naar het land van herkomst, buiten hun schuld om (Adviescommissie vreemdelingenzaken, 2012). Door dit criterium zouden dus in principe alleen uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug willen keren naar het land van herkomst worden uitgesloten van opvang en nu op straat leven. Volgens een deel van de respondenten is dit echter niet het geval: doordat er zo streng wordt getoetst staat ook een groep uitgeprocedeerde asielzoekers op straat die niet terug kunnen keren naar van het land van herkomst. Een ander deel van de respondenten is hier niet van overtuigd, zij stellen dat het buitenschuld criterium op een correcte manier wordt toegepast waardoor er geen uitgeprocedeerde asielzoekers op straat staan die niet terug kunnen. Zij stellen dat de asielprocedure in Nederland goed wordt uitgevoerd en gecontroleerd en dat hiermee de mensen die niet terug kunnen, opgevangen zullen worden.

Het ontbreken van beleid

Na de beschrijving van gaten in het Nederlandse asielbeleid is het niet logisch om te stellen dat er sprake is van het ontbreken van beleid. De respondenten geven aan dat dit wel het geval is en dit is ook uit de documentanalyse gekomen. Weliswaar bestaat er beleid dat iemand na 28 dagen Nederland behoort te verlaten, nog in beroep kan gaan tegen de beslissing en dat de opvang op een gegeven moment stopt. Voor de situatie dat uitgeprocedeerde asielzoekers niet terugkeren naar het land van herkomst, bestaat geen beleid. De reden hierachter volgens de respondenten is waarschijnlijk dat de Nederlandse overheid er vanuit gaat dat de mensen op vrijwillige basis en zelfstandig terugkeren. Officieel mogen de uitgeprocedeerde asielzoekers niet meer in Nederland verblijven en hoeft er geen beleid op te worden

gemaakt: deze mensen behoren Nederland te verlaten en kunnen zodoende geen aanspraak maken op Nederlandse wetten en beleidsstukken.

Dit zorgt ervoor dat gemeenten eventuele opvang op verschillende manieren aanpakken en dat er geen overkoepelend beeld is van wat de problematiek is, wat de omvang van de betreffende groep is en wat de minimale richtlijnen zijn. Hier lijkt enige verandering in te komen met het voorgestelde plan van het Nederlandse kabinet maar ook met dit plan komen uiteindelijk de mensen op straat te staan waardoor ze uit het zicht van de overheid verdwijnen.

6.2 De uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers

De aanleiding van dit onderzoek en de Nederlandse discussie omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is, zoals gezegd, de uitspraken van het Comité van Ministers en het ECSR. Er is bij de respondenten nagegaan wat hun opvatting is over de twee uitspraken. Al snel werd duidelijk dat er bij de respondenten veel verschil in opvatting bestaat over de duiding van de uitspraak van het Comité van Ministers. Verschillende respondenten hebben aangegeven het niet eens te zijn met het feit dat Nederland op haar asielbeleid is aangesproken terwijl het, volgens hen, in veel andere Europese lidstaten minder goed geregeld is. Veel respondenten maken een link tussen de uitspraak van het Comité van Ministers en het ECSR. De kern van de uitspraak van het Comité van Ministers blijft echter onduidelijk: de respondenten zijn het hier niet over eens geworden. R15 omschrijft de verwarring en de verschillende opvattingen op de volgende manier:

“[...] en de Ministers van Europa die komen met een uitspraak die heel simpel is he, het is ja of nee. Dat is het enige wat ze moesten zeggen maar ze zijn met alles gekomen behalve ja of nee dus het is een eh vage uitspraak.”

Dit betekent dat het voor het onderzoek niet van belang bleek om de respondenten te vragen naar de link tussen de voorstellen en de uitspraak van het Comité van Ministers. Veel respondenten hebben verschillende duidingen gegeven waardoor de antwoorden niet te vergelijken zijn. Wat duidelijk is, is dat de uitspraak van het Comité van Ministers voor veel onduidelijkheid heeft gezorgd waardoor er een extra discussie ontstaat: houdt men zich wel of niet aan de uitspraak?

6.3 De ideale situatie volgens de respondenten

Tijdens de bespreking van de voorstellen is door de respondenten vaak teruggegrepen op een ideale situatie en de verhouding van het betreffende voorstel hiertoe. Om de context van de antwoorden en afwegingen van de respondenten te begrijpen is het van belang om deze ideale situatie helder te krijgen. De respondenten is gevraagd wat volgens hen de ideale oplossing zou zijn voor de bed-bad-brood problematiek. Vanuit de antwoorden van de respondenten ontstaat het beeld dat er twee ‘smaken’ oplossingen bestaan:

- Nachtopvang voor de uitgeprocedeerde asielzoekers: vaak stellen respondenten hier voorwaarden aan; dat er goed naar de asielprocedure is gekeken, dat eventuele fouten zijn opgelost en dat uitgeprocedeerde asielzoekers die wel willen terugkeren in principe 24-uursopvang zouden moeten krijgen.
- 24-uursopvang voor alle uitgeprocedeerde asielzoekers: deze opvang is beschikbaar voor zowel uitgeprocedeerde asielzoekers die wel willen meewerken aan hun terugkeer naar het land van herkomst als voor uitgeprocedeerde asielzoekers die weigeren mee te werken aan hun terugkeer.

In hoofdstuk 5 is een schets gegeven van de verschillende groepen asielzoekers die onder de noemer ‘asielzoeker’ vallen (pagina 26). Deze schets is zeer relevant gebleken tijdens het onderzoek omdat duidelijk is geworden dat de respondenten een onderscheid maken, veelal tussen mensen die niet willen terugkeren naar het land van herkomst en vastbesloten zijn in Nederland te verblijven en mensen die

wel willen terugkeren naar het land van herkomst maar wie dat nog niet gelukt is. De respondenten hebben vooral moeite met het vinden van een oplossing voor de groep mensen die vastbesloten is Nederland niet te verlaten, veel mensen hebben het idee dat ze deze groep toch niet kunnen laten terugkeren en weten niet goed wat hier mee moet gebeuren. Zij zien in nachtopvang of tijdelijke 24-uursopvang vaak een oplossing, waardoor deze groep uiteindelijk toch op straat komt te staan.

Er zijn echter ook andere aspecten van groot belang volgens de respondenten om tot een ideale situatie te komen:

- Begeleiding: alle respondenten hebben aangegeven dat het voor mensen die op dit moment op straat leven, bijzonder lastig is om na te denken en daadwerkelijk te werken aan hun terugkeer. Op straat zijn mensen voornamelijk bezig met overleven en een veilige plek zoeken en zo komen ze aan andere dingen niet toe. Veel respondenten stellen dat alleen door middel van begeleiding aan te bieden, deze mensen zullen terugkeren. De inhoudelijke invulling van de begeleiding laten respondenten open en er is veel verschil in opvatting wat voor soort opvang in combinatie met deze begeleiding moet worden geboden. Volgens sommigen is nachtopvang voldoende waarna ze overdag (enige uren) begeleiding hebben, volgens anderen kan alleen goede begeleiding worden geboden als er 24-uursopvang is zodat er een volledige focus kan komen op de terugkeer.
- Zelfstandigheid: wat door verschillende respondenten is aangegeven is dat de Nederlandse overheid de asielzoekers tijdens hun procedure in een zeer passieve houding drukt. In asielzoekerscentra mogen asielzoekers weinig ondernemen of uitvoeren en kunnen ze alleen maar wachten op een uitspraak over de asielaanvraag. Volgens respondenten zorgt dit ervoor dat asielzoekers een passieve instelling krijgen die lastig radicaal te veranderen is binnen 28 dagen: de termijn waarbinnen uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland moeten verlaten. Dit is een verandering waar uitgeprocedeerde asielzoekers moeite mee hebben volgens sommige respondenten, zij stellen voor asielzoekers actiever te betrekken bij hun procedure en meer activiteiten aan te bieden in de asielzoekerscentra. Zodat de asielzoekers betrokken blijven en beter (sneller) actie kunnen ondernemen na een afwijzing.
- Het doel van de opvang: voordat de interviews met de respondenten werden afgenomen, was de verwachting dat er veel uiteenlopende visies zouden zijn over het doel van eventuele opvang. Dit bleek echter niet het geval te zijn: alle respondenten geven aan dat de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers in het teken moet staan van:
 - a. Begeleiding.
 - b. Het bieden van een perspectief (in Nederland of in het land van herkomst).
 - c. Terugkeer naar het land van herkomst of legaal verblijf in Nederland (naar aanleiding van fouten in asielprocedures).

Hoewel niet alle respondenten vinden dat er 24-uursopvang moet worden geboden aan de uitgeprocedeerde asielzoekers, vinden zij ook dat elke vorm van opvang moet draaien om terugkeer of perspectief.

6.4 De geselecteerde voorstellen

Voor een uitgebreide uiteenzetting van de voorstellen kan terug worden gegaan naar hoofdstuk 5 (pagina 26). Kort samengevat houden de voorstellen het volgende in:

- Het Nederlandse voorstel: uitgeprocedeerde asielzoekers blijven toegang houden tot de vrijheidsbeperkende locatie wanneer het vertrek naar verwachting langer dan twaalf weken in beslag zal nemen. Deze toegang blijft alleen bestaan wanneer de uitgeprocedeerde asielzoeker bereid is mee te werken aan vertrek. Dit wordt voorafgegaan door een voorfase: de

uitgeprocedeerde asielzoekers krijgen de ruimte om hun afwijzing te verwerken en informatie te vergaren over terugkeer.

- Het Engelse voorstel: uitgeprocedeerde asielzoekers komen bij het ontbreken van terugkeer op straat te staan, voor uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens hun asielaanvraag achttien jaar zijn geworden is er een uitzonderingsregeling. Deze uitgeprocedeerde asielzoekers hebben tot hun 21^e of 25^e recht op sociale voorzieningen en onderwijs wanneer zij hier als minderjarige ook gebruik van hebben gemaakt.
- Het Zweedse voorstel: uitgeprocedeerde asielzoekers die niet vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst en niet kunnen worden uitgezet, blijven het recht op opvang houden.

Het maatschappelijke klimaat in Nederland

De drie voorstellen zullen onder andere beoordeeld worden naar aanleiding van het maatschappelijke klimaat in Nederland. Het is lastig om het maatschappelijk klimaat te definiëren of meten. Om een indicatie te geven van de maatschappelijke opvattingen in Nederland zijn een aantal enquêteresultaten gebruikt. In maart 2015 publiceerde regeringspartij VVD een plan om de komst van asielzoekers tegen te houden door middel van het sluiten van de Europese buitengrenzen. In figuur 7 wordt de maatschappelijke opvatting hierover weergegeven:

De VVD heeft voorgesteld de Europese buitengrenzen te sluiten voor asielzoekers. Bent u voor of tegen dit voorstel?

verticaal geperceenteerd naar		Allen
Voor		51%
Tegen		41%
Weet niet/geen antwoord		7%
Totaal		100%

Figuur 7 via TPO (2015a)

Naar aanleiding van het bed-bad-brood akkoord van de Nederlandse regering is er wederom een peiling gehouden onder de Nederlandse bevolking. Hieruit werd duidelijk dat een meerderheid van de deelnemers verwacht dat het versterken van een minimale nachtopvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers zal resulteren in een aanzuigende werking.

q1::Denkt u dat het verstrekken van "Bed, Bad en Brood" aan uitgeprocedeerde asielzoekers een aanzuigende werking heeft op asielzoekers naar Nederland?

verticaal geperceenteerd naar		Allen
Ja		62%
Nee		33%
Weet niet/geen antwoord		5%
Totaal		100%

Figuur 8 via TPO (2015b)

q2::Vindt u dat aan uitgeprocedeerde asielzoekers "Bed, Bad en Brood" moet worden verstrekt?

verticaal geperceenteerd naar		Allen
Ja		44%
Nee		49%
Weet niet/geen antwoord		7%
Totaal		100%

Figuur 9 via TPO (2015b)

Een groot deel van de mensen wilt dan ook dat deze vorm van opvang niet wordt verstrekt. Naar aanleiding van deze cijfers lijkt het er op dat er een maatschappelijke werkelijkheid is dat het niet als wenselijk wordt gezien om aan uitgeprocedeerde asielzoekers opvang te bieden of überhaupt veel asielzoekers Nederland binnen te laten komen om een aanvraag in te dienen.

Het Nederlandse voorstel

Bijna alle respondenten staan sceptisch tegenover het Nederlandse voorstel omdat het volgens hen geen antwoord vormt op het probleem en slechts de huidige situatie voor de betreffende personen uitstelt. De respondenten erkennen dat dat voor een (klein) deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers een oplossing kan zijn, maar dat het voor de meerderheid van de uitgeprocedeerde asielzoekers geen verschil zal maken. De onderbouwing van de respondenten valt in twee redeneringen uiteen. Ten eerste wordt er door middel van dit voorstel nog steeds relatief weinig tijd aan de uitgeprocedeerde asielzoeker geboden om de afwijzing te verwerken en acties te ondernemen waardoor de daadwerkelijke terugkeer of oplossing niet zal worden bereikt. Ten tweede bestaat er een groep uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug willen keren naar het land van herkomst en daar zal het Nederlandse voorstel geen veranderingen in bewerkstelligen.

“[...] Maar wat ga je natuurlijk creëren, je hebt voor een bepaalde tijd opvang en dat wordt natuurlijk een aantal keren verlengd en dan na 6 maanden eh ja verdwijnt je alsnog in de illegaliteit.” (R15)

Bovendien hebben veel respondenten het vermoeden uitgesproken dat er negatieve neveneffecten zullen optreden naar aanleiding van dit voorstel. De meest genoemde verwachting is de verplaatsing van de problematiek naar de zes locaties waar het Nederlandse voorstel zich op concentreert. Dit hangt samen met de verwachting van de respondenten dat dit voorstel voor weinig mensen een verschil zal maken en dat de meeste uitgeprocedeerde asielzoekers alsnog op straat komen te staan. Wanneer dit gebeurt, zal dit in één van de zes geselecteerde locaties zijn waardoor de groep niet meer verspreid door Nederland leeft maar op geconcentreerde plekken op straat verblijft.

Tijdens de interviews bestond er grote onduidelijkheid over de precieze invulling van het Nederlandse voorstel en hoe de onderhandelingen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten hier wellicht nog een andere invulling aan kunnen geven. Deze onduidelijkheid is van grote invloed geweest op de opvattingen van de respondenten. Zo stelt R19:

“Terug naar het voorstel van het kabinet: dit grossiert in onduidelijkheid en wordt door de ene regeringspartij (VVD) uitgelegd als het afschaffen van lokale noodvoorzieningen en door de andere (PvdA) uitgelegd als: er komt een landelijke bed, bad en broodregeling.”

Vanuit alle respondenten klinkt de kritiek dat dit voorstel een zeer gering antwoord biedt op het gestelde probleem waardoor de gewenste effecten (terugkeer of perspectief in Nederland) niet zullen worden bereikt. Sommige respondenten verbinden dit aan de manier waarop dit voorstel tot stand is gekomen:

“[...] gemeentes merken nu dat de houding van het Rijk en de staatssecretaris op dit gebied eh nouja heel star is om het zo maar te zeggen. Dat er niet oplossingsgericht en eh realistisch gekeken worden maar ja meer bijna vanuit een politieke werkelijkheid. Eh het lijkt wel dat ze denken; we willen niet dat die betrokkenen er zijn dus dan gaan we ook niets regelen, niets doen eh de gemeente niet steunen. Nouja de regeling die er nu ligt eh ja daar blijkt het ook wel een beetje uit.” (R1)

Een ander onderdeel waarmee de respondenten rekening mee houden tijdens de bespreking van het voorstel is de negatieve lading die door velen ervaren wordt rondom het onderwerp asielzoekers en

vluchtelingen. Een aantal respondenten koppelen deze spanning aan de economische crisis van de afgelopen jaren en de opkomst van de Partij voor de Vrijheid. Sommige respondenten hebben het gevoel dat er weinig meer geaccepteerd wordt van asielzoekers:

“[...] En ja als je het dan eh over gelukszoekers hebt dan denk ik nouja ik zoek ook gewoon geluk en jij ook. Dus eh het is al een soort term eh dan ga je oordelen waar iemand recht op heeft [...]” (R3)

Tegelijkertijd stellen verschillende respondenten dat er een omslag in het denken over en het benaderen van asielzoekers gaande is, zowel in Nederland als heel Europa. Deze omslag lijkt zich voorzichtig aan te kondigen. Voorbeelden hiervan zijn de publicatie van de Duitse krant de Bild waarin facebookgebruikers worden geïdentificeerd die vluchtelingen-hatende berichten op Facebook hebben gezet (Barbier, 2015) en de bereidheid van de grote meerderheid van de Nederlandse gemeenten om asielzoekers op te vangen (NOS, 2015). Tegelijkertijd is hier al een kentering in te zien: de grote aantallen asielzoekers die vanaf de zomer en specifiek in september naar Europa zijn gekomen hebben bij veel Nederlanders voor negatieve gevoelens gezorgd. Een (wellicht groeiende) groep Nederlanders vindt dat Nederland moet stoppen met het bieden van onderdak aan asielzoekers, zoals onder andere duidelijk werd tijdens het beladen debat in de gemeente Steenberg (Redactie, 2015).

Het Engelse voorstel

Het Engelse voorstel heeft veel discussie opgeleverd tijdens de interviews omdat de respondenten een balans proberen te vinden tussen de voordelen en de nadelen van het voorstel. Het voordeel wat veel respondenten signaleren werd namelijk bij nader inzien door veel respondenten als negatief bestempeld. Wat veel respondenten als positief of sympathiek aan het voorstel beoordelen is de mogelijkheid die aan uitgeprocedeerde ex-minderjarige asielzoekers wordt geboden om hun opleiding af te ronden en tijdens deze afronding aanspraak te kunnen maken op de sociale voorzieningen. Enerzijds wordt dit als positief beoordeeld, anderzijds zorgt dit voor een verdere integratie en socialisering van de mensen terwijl zij na de afronding van hun opleiding of uiterlijk na zeven jaar toch terug moeten keren naar hun land van herkomst. Dit heeft bij veel respondenten voor grote dilemma's gezorgd, het volgende citaat geeft deze worsteling weer:

“[...] nou kijk als je iemand hebt die hoog opgeleid is eh kijk als hij eh het heeft zeker wel een positief effect aan het feit dat iemand wel z'n opleiding af kan maken vergeleken met iemand die niet z'n opleiding af kan maken (RS: ja), ook als je daarna terugkeert naar het land van herkomst. Daar eh heb je zeker wel wat aan. Het probleem is natuurlijk dat je dan ook zit eh stel dat iemand hier als 16-jarige hier is gekomen en die heeft dan vanaf ze 18^e mag ie nog 7 jaar blijven, dus tot z'n 25^e. Dan is iemand hier 11 jaar en eh helemaal gesocialiseerd (RS: ja) en heeft ie vrienden, werk, misschien tijdens eh opleiding gedaan, en kan je dan van iemand verwachten eh dat dan eh iemand weer teruggaat (RS: ja), is dat dan eh (RS: ja dat is een heel groot risico natuurlijk eh wat je dan creëert). Ja is dat dan humaan ook kan je je afvragen (RS: ja. ehm). Maar goed ik wil niet zeggen dat het humaner is om iemand er op z'n 18^e uit te trappen, juist niet maar het is een dilemma wat je dan krijgt. [...]” (R7)

Tijdens de bespreking van het voorstel kwam duidelijk naar voren dat de respondenten nieuw beleid willen wat bij zal dragen aan een perspectief voor de uitgeprocedeerde asielzoekers (terugkeer of een legaal leven in Nederland) en een oplossing voor de huidige situatie. Veel respondenten vragen zich af of met dit voorstel deze uitgangspunten behaald kunnen worden. Met de introductie van dit voorstel is met de respondenten tevens gesproken over de verantwoordelijkheden van de Nederlandse overheid. Volgens veel respondenten is het niet de taak van Nederland om uitgeprocedeerde asielzoekers op te

leiden en is het niet humaan om mensen langer in Nederland te laten verblijven terwijl er geen perspectief is op de mogelijkheid om in Nederland daadwerkelijk een leven op te bouwen.

In overeenkomst met het Nederlandse voorstel, hebben veel respondenten ook bij de behandeling van dit voorstel stilgestaan bij de dreiging van negatieve neveneffecten. Een aantal respondenten vrezen een aanzuigende werking maar er is geen overeenstemming bereikt over de vraag of dit voorstel daadwerkelijk een zuigende werking zal hebben. R13 stelt dat zij nu snapt waarom bepaalde cliënten graag naar Engeland willen terwijl R14 stelt dat het waarschijnlijk niet zo zeer voor een aanzuigende werking zal zorgen maar wel een reden kan zijn voor mensen om langer in Nederland te verblijven: volgens haar is dit een ongewenst bijeffect. Bovendien stelt R19 dat dit het doel van het asielrecht voorbijgaat:

[..] Dit brengt wel het gestelde doel van asielrecht in gevaar: alleen asiel voor personen die in hun eigen land gevaar te vrezen hebben. Dat draagt vervolgens niet bij aan het draagvlak in de samenleving om hulp te bieden aan vluchtelingen die écht te vrezen hebben voor hun leven [..].”

Het Zweedse voorstel

Het Zweedse voorstel heeft voor de duidelijkste verschillen in opvatting van respondenten gezorgd. Wat veel respondenten als groot voordeel hebben genoemd is het feit dat met dit voorstel het probleem dat uitgeprocedeerde asielzoekers (op termijn) op straat komen te staan, wordt opgelost. Bovendien wordt er duidelijkheid gecreëerd omdat er zicht op de groep wordt gehouden nadat ze zijn uitgeprocedeed en wordt er op deze manier verantwoordelijkheid voor deze groep genomen door de overheid.

“[..] want dan krijg je eh de opvangsituatie dat het Rijk eh daadwerkelijk verantwoordelijkheid neemt [..]” (R10)

“[..] Eh ook voor de gemeente want je wordt dan niet geconfronteerd eh met mensen die op straat staan eh ja het is ook gewoon heel vaak een interstatelijk probleem [..]” (R1)

De meeste respondenten noemen echter ook belangrijke bezwaren tegen het Zweedse voorstel. Zo verwachten een aantal respondenten dat het als neveneffect zal hebben dat de uitgeprocedeerde asielzoekers helemaal niet terug zullen keren naar het land van herkomst en zo hun hele leven zullen doorbrengen in een asielzoekerscentrum of andere speciaal aangewezen locatie. Verder stellen verschillende respondenten dat het voorstel simpelweg geen goede oplossing biedt aangezien de verwachting van veel respondenten is dat de uitgeprocedeerde asielzoekers niet weggaan terwijl dit wel het uitgangspunt van opvang zou moeten zijn.

Duidelijk wordt dat veel respondenten vraagtekens hebben bij het Zweedse voorstel, onder andere omdat alle respondenten van mening zijn dat terecht uitgeprocedeerde asielzoekers terug horen te keren naar het land van herkomst. De heersende verwachting is dat dit door het Zweedse voorstel niet wordt bevorderd en mogelijk zelfs wordt ontmoedigd. Aan de andere kant geeft het volgens verschillende respondenten wel een antwoord op de problematiek rondom de dakloosheid van de uitgeprocedeerde asielzoekers. Volgens R10 is het Zweedse voorstel: *“[..] het is in ieder geval een betere situatie dan hoe het nu geregeld is.”* Dit typeert de gesprekken die gevoerd zijn met voorstanders voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers, hoewel twee respondenten hebben aangegeven dat de uitgeprocedeerde asielzoekers hier helemaal niet op zitten te wachten. Volgens hen komen asielzoekers naar Nederland om een leven op te bouwen, bij te dragen aan en mee te draaien in de maatschappij, wat met het Zweedse voorstel niet gerealiseerd zal worden.

De respondenten hebben moeite met het vormen van een oordeel over dit voorstel. Volgens R10 komt dit doordat het onderwerp zeer polariserend is en het Zweedse voorstel een ‘alles of niets’ voorstel is. R3 geeft aan:

“[...] nou eh ik betwijfel het eigenlijk hoor (RS: oké). Nou ook omdat eh ik bedoel het gaat helemaal niet slecht in Nederland maar toch ervaren veel mensen nog steeds dat het crisis is en eh ja hoe meer mensen gebruik maken van onze sociale voorzieningen (RS: ja), hoe minder er voor ons overblijft, dat is toch wel de gedachte (RS: ja). Ja ik merk dat iets als solidariteit ofzo, daar wordt niet echt over gesproken [...].” (R3)

Het maatschappelijk klimaat in Nederland speelt ook bij dit voorstel duidelijk mee in de afwegingen die respondenten maken.

6.5 Andere praktijken waar Nederland van kan leren volgens de respondenten

In dit onderzoek worden potentiële voorstellen voor een beleidstransfer gegeven maar er is ook geïnformeerd naar andere mogelijkheden voor een beleidstransfer. Dit is enerzijds gedaan om tot een zo goed mogelijke oplossing voor de casus te komen en anderzijds te inventariseren hoe de respondenten in hun dagelijks werk bezig zijn met de praktijken in andere contexten.

De meest genoemde andere praktijken zijn:

- De gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht is door respondenten vaak genoemd als een voorbeeld hoe er met uitgeprocedeerde asielzoekers omgegaan kan worden. Na het bed-bad-brood akkoord van de Nederlandse regering werd al snel duidelijk dat de gemeente Utrecht een afwijkend standpunt inneemt in deze discussie ten opzichte van de regering. De gemeente heeft dan ook aangekondigd haar eigen beleid voort te zetten omdat zij geen oplossing ziet in het voorstel van de regering (Gemeente Utrecht, 2015). Door de unieke werkzaamheden van de gemeente Utrecht spreken sommige respondenten wel uit dat dit een aanzuigende werking kan hebben: vanuit andere gemeenten komen uitgeprocedeerde asielzoekers eerder naar Utrecht toe omdat zij daar begeleiding en waarschijnlijk een oplossing hopen te vinden. Sommige respondenten snappen de weerstand van de gemeente Utrecht tegen het regeringsvoorstel:

“[...] een gemeente zoals Utrecht die heeft sowieso niks met dat hele bed-bad-brood akkoord en ook niet met dat plan eh die er nu komt of niet zeg maar [...] want zij zijn al veel verder bijvoorbeeld [...].” (R11)

Wat verschillende respondenten als positief punt opmerken aan het Utrechtse beleid is de voorwaardelijkheid hiervan: uitgeprocedeerde asielzoekers moeten bereid zijn mee te werken aan een oplossing (terugkeer naar het land van herkomst of een perspectief in Nederland). Wanneer zij hier niet toe bereid zijn geeft de gemeente Utrecht hen de mogelijkheid in een daklozen(nacht)opvang te verblijven, zij worden vervolgens niet verder begeleid en moeten overdag op straat leven.

- Duitsland

Door veel respondenten is Duitsland genoemd vanwege het feit dat het voor asielzoekers daar in eerste instantie eenvoudiger is om een baan te vinden. Dit roemen respondenten omdat asielzoekers volgens hen behoefte hebben aan werkzaamheden en activiteiten in plaats van hun procedure af te wachten in een asielzoekerscentrum. Dit heeft echter geen betrekking op uitgeprocedeerde asielzoekers: ook in Duitsland moet deze groep terug naar het land van herkomst.

Wat respondenten echter aangeven is dat er in Duitsland op een betere manier wordt omgegaan met het buitenschuld criterium: wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker niet terugkeert (om welke reden dan

ook), wordt hiervan de schuld niet automatisch bij de uitgeprocedeerde asielzoeker gelegd maar kijkt de Duitse overheid ook naar de eigen rol en hoe de overheid zelf op een andere manier (beter) zou kunnen bijdragen aan een vertrek. De mogelijkheid voor asielzoekers om te werken tijdens hun procedure vergroot volgens sommige respondenten ook de kans op een geslaagde terugkeer: doordat asielzoekers actief blijven is de kans groot dat zij beter omgaan met hun terugkeer en wellicht daardoor sneller terugkeren.

- De Pauluskerk (Rotterdam)

De werkzaamheden in de Pauluskerk zijn in Nederland niet onopgemerkt gebleven: op 14 april 2015 heeft een Kamermeerderheid een motie aangenomen waarin de regering wordt gevraagd in overleg te treden met de Pauluskerk. In dit gesprek moet er worden gesproken over de werkzaamheden van de Pauluskerk met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers en de mogelijkheden om die op andere plekken toe te passen (Voordewind & Voortman, 2015).

Wat door respondenten wordt geroemd is het hoge percentage uitgeprocedeerde asielzoekers die terugkeren naar het land van herkomst en de persoonlijke begeleiding die wordt geboden aan de uitgeprocedeerde asielzoekers. Respondenten stellen dat de persoonlijke begeleiding zorgt voor een grotere terugkeerbereidheid: er wordt meegedacht met wat de uitgeprocedeerde asielzoeker nodig heeft en hoe de terugkeer en de aankomstperiode in het land van herkomst beter gefaciliteerd kan worden. Individueel maatwerk lijkt bij veel respondenten de voorkeur te hebben omdat de verwachting is dat de bereidheid terug te keren (en daarmee het aantal terugkeren) toeneemt. R15 staat echter sceptisch tegenover de terugkeercijfers van de Pauluskerk en R19 geeft aan het niet noodzakelijk te vinden dat de werkzaamheden van de Pauluskerk door andere organisaties worden overgenomen:

“[...] De CDA-fractie heeft deze motie niet gesteund omdat de vraag is of de Tweede Kamer landelijk moet voorschrijven hoe gemeenten dit moeten doen. Er zijn verschillende verantwoordelijkheden, tal van maatschappelijke initiatieven (zowel bekend als onbekend) en daarom vindt de CDA-fractie het niet wijs te stelen: dit is hét ultieme voorbeeld in Rotterdam, neem dat over. [...]”

Zoals gezegd is er tevens met de respondenten hierover gesproken om te inventariseren of en hoe de respondenten bezig zijn met praktijken in andere contexten. De respondenten hebben veel moeite gehad met dit deel van het interview en geven vaak aan zich niet bewust te zijn van andere voorbeelden of praktijken:

“[...] nee ik ben niet zo op de hoogte eh hoe het in de andere landen [...]” (R5)

6.6 Wie is er verantwoordelijk voor veranderingen?

Met de respondenten is tevens gesproken over wie er verantwoordelijk is volgens hen om de gewenste veranderingen te realiseren. Zij waren hier verrassend eenduidig in: de Rijksoverheid.

“[...] Dus uiteindelijk is, is hoop je wel het meeste eh moet eigenlijk gecreëerd worden in de Kamer uiteindelijk (RS: ja), dat zou het beste zijn, aan de bovenkant en dan heb je ook de begrotingstechnische plaatjes zodat er eh meer geld kan komen voor professionals en begeleiding (RS: ja). Eh en nouja en dat is natuurlijk politieke eh dat lijkt me momenteel lastig om dat te realiseren (RS: ja) en je weet ook niet hoe het na verkiezingen eh (RS: ja dan kan het weer heel anders zijn). En ik vind persoonlijk, kijk heel veel wat we nu zeggen is niet perse het standpunt van de noodopvang, ik ben ook gewoon een medewerker hier, persoonlijk vind ik dat het van het Rijk moet komen, die moeten principiële beslissingen nemen (RS: ja) en dat eigenlijk

ook eh de politiek los durven te zien van de asielwetgeving want daar hebben we zeker wat op aan te merken [..].” (R7)

De respondenten zien vaak ook een rol weggelegd voor de gemeenten, die op dit moment ook een prominente rol vervullen in het vraagstuk. Het is echter volgens de respondenten vooral van belang dat de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid neemt over het dossier en noodzakelijke veranderingen doorvoert, het zou gewenst zijn als gemeenten hieraan meewerken en hier invloed op kunnen uitoefenen. Maar uiteindelijk vindt de overgrote meerderheid van de respondenten dat de grootste verantwoordelijkheid in het dossier bij de Rijksoverheid ligt.

6.7 Evaluatie van de resultaten en samenvatting van de bevindingen

Wat een uitdaging is gebleken tijdens het zoeken van respondenten is het feit dat de voorstanders van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers veelvuldig verenigd zijn in organisaties die daadwerkelijk opvang bieden. Tegenstanders van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers zijn echter zeer sporadisch verenigd: zij zijn ergens op tegen en zullen de opvang niet helpen faciliteren. Er is geprobeerd met verschillende politieke partijen te spreken die een kritische houding hebben ten opzichte van de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers om zo, op een zo goed mogelijke manier de kritische houding mee te nemen in het onderzoek. Het aantal respondenten met een uitgesproken kritische mening ligt lager dan het aantal respondenten met een uitgesproken ondersteunende of neutrale houding. Hier is rekening mee gehouden in de beschrijving van de resultaten en de analyse (hoofdstuk 7).

De respondenten hebben verschillende zwakheden in het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers geïdentificeerd. Aan de drie besproken voorstellen kleven volgens de respondenten zowel voordelen als nadelen waarin zij afwegingen hebben gemaakt, deze zullen in hoofdstuk 7 worden besproken. Teven is er met respondenten gesproken over andere praktijken en verantwoordelijke actoren. De ideale opvang is volgens de respondenten afhankelijk van drie voorwaarden:

- Begeleiding.
- Het bieden van een perspectief (in Nederland of in het land van herkomst).
- Terugkeer naar het land van herkomst of legaal verblijf in Nederland (naar aanleiding van fouten in asielprocedures).

Door middel van de bespreking van de voorstellen is er gesproken over een beleidstransfer en zijn prioriteiten en afwegingen aan het licht gekomen. Dit zal in het volgende hoofdstuk worden geanalyseerd.

7. Analyse van de verzamelde resultaten

Dit hoofdstuk analyseert de resultaten uit de interviews. Het hoofdstuk zal beginnen met het beantwoorden van de vier institutionele vragen van beleid voor de huidige Nederlandse context en de drie voorstellen die in dit onderzoek zijn behandeld. Vervolgens zal er een analyse worden gemaakt van de beoordelingen en afwegingen en wordt er gekeken naar de voorwaarden voor beleidstransfers.

In hoofdstuk drie (pagina 16) zijn de institutionele vragen van beleid en de samenhang met beleidssucces besproken.

De vier institutionele vragen van beleid behandelen de volgende vraagstukken:

- Werkt het? → de effectiviteit van een beleidsstuk.
- Past het? → de eventuele weerstand of draagvlak bij de bevolking voor een beleidsstuk.
- Mag het? → de juridische inbedding van een beleidsstuk.
- Hoort het? → de perceptie van burgers.

Het is niet vooraf gesteld dat alle vragen positief beantwoord moeten worden alvorens een beleidsvoorstel geschikt kan worden bevonden. De respondenten hebben dan ook een eigen afweging gemaakt tussen de vier vragen. Tijdens de interviews is de ‘mag het’ vraag niet aan bod gekomen, dit komt met name door de niet-juridische achtergrond van de respondenten waardoor hier waarschijnlijk weinig kennis over was en het feit dat de juridische overwegingen in de antwoorden geen rol van belang speelden. Dit terwijl aspecten zoals maatschappelijke opvatting en politiek draagvlak door de respondenten werden aangedragen en hier niet naar gevraagd hoefde te worden. Bovendien zijn de twee buitenlandse voorstellen gebaseerd op al gevoerd Europees beleid waardoor waarschijnlijk impliciet de aanname kan worden gedaan dat de juridische inbedding gewaarborgd is. De afweging van de respondenten is dan ook voornamelijk gemaakt op basis van de antwoorden op de drie vragen: werkt het? past het? en hoort het?.

7.1 Beoordelingen op basis van de vier vragen van beleid

De huidige Nederlandse situatie

Om te beginnen zullen kort de algemene knelpunten in het Nederlandse asielbeleid worden herhaald, gevolgd door de ideale situatie volgens de respondenten.

Zoals in hoofdstuk 6 (pagina 36) al aangegeven is, hebben de respondenten twee oorzaken genoemd voor de huidige situatie: een falend Nederlands asiel(en terugkeer)beleid en het ontbreken van beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit houdt niet in dat respondenten het Nederlandse asielbeleid te streng vinden maar een aantal respondenten vinden dat het asielbeleid op een humanere manier moet worden vormgegeven (onder andere door middel van een goed functionerend buitenschuld criterium). De respondenten vinden het feit dat mensen op straat komen te staan een onwenselijke situatie:

“[...] eh als je ziet dat zeg illegalen die druk leggen op de samenleving eh hier in dit land [...]”
(R15)

Over de ideale situatie waren de respondenten het in grote lijnen eens: het doel van nieuw te vormen beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers moet zijn dat mensen daadwerkelijk terugkeren naar het land van herkomst of in Nederland een perspectief kunnen opbouwen.

De huidige Nederlandse context is niet met de respondenten via de vier institutionele vragen van beleid besproken. Toch kan er aan de hand van de antwoorden van de respondenten antwoord worden gegeven op deze vragen. Alle respondenten hebben aangegeven dat het doel voor een afwijzing van een asielaanvraag, een terugkeer naar het land van herkomst moet zijn. Tegelijkertijd geven verschillende

respondenten aan dat de beoordeling van asielaanvragen geregeld niet zorgvuldig gebeurt waardoor de mogelijkheid bestaat dat meerdere asielaanvragen onterecht worden afgewezen. De tijdsperiode waar uitgeprocedeerde asielzoekers nu gebruik van kunnen maken om hun terugkeer te regelen is volgens verschillende respondenten te kort waardoor de terugkeer niet kan worden geregeld en de terugkeer dan ook veelal niet gerealiseerd wordt. Dit betekent dat de effectiviteit van het beleid niet goed is: door middel van het nu gevoerde beleid keren teveel uitgeprocedeerde asielzoekers niet terug naar het land van herkomst en leven ze op straat. Dit is een ongewenste situatie waardoor de neveneffecten van dit beleid als zeer negatief te beoordelen zijn.

Lange tijd lijkt er weinig maatschappelijke of politieke aandacht te zijn geweest voor de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze aandacht is er de afgelopen tijd wel geweest, met name als gevolg van de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers. Er zijn veel wisselende reacties op het huidige Nederlandse beleid, een deel van de samenleving vindt dat het aantal dagen opvang dat er nu wordt aangeboden genoeg is en dat de uitgeprocedeerde asielzoekers geen extra beleid of aandacht behoren te krijgen. Dit kan op dit moment bovendien mede worden beïnvloed door de hoge instroom van asielzoekers naar Nederland waardoor er veel asielzoekers in Nederland zijn die een aanvraag hebben gedaan en voor wie moeilijk opvang kan worden geregeld. Aan de andere kant vindt een deel van de samenleving het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers op straat een ongewenste situatie. Dit kan vanwege verschillende redenen zijn zoals veiligheidsoverwegingen of een schending van de mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Door deze mix van opvattingen en recente ontwikkelingen is het lastig een stevig antwoord te geven op de vraag past het? en hoort het? Vanuit veiligheidsoverwegingen zijn echter verschillende overheidslagen kritisch op het huidige beleid waardoor er weinig politieke steun voor de huidige situatie is. Het huidige Nederlandse beleid lijkt echter wel redelijk goed aan te sluiten op de maatschappelijke opvatting die leeft in de samenleving.

De juridische inbedding van het gevoerde beleid is dubbel: aan de ene kant hebben het ECSR en het Comité van Ministers allebei de wens uitgesproken dat het beleid in Nederland veranderd wordt. Aan de andere kant hebben recentelijk rechters uitgesproken dat hier geen wettelijke verplichtingen toe zijn (Trouw, 2015). Dit houdt in dat er juridisch gezien weinig mis lijkt met het Nederlandse beleid maar dat er wel kan worden gekeken naar de humaniteit van het beleid en de vraag of er door middel van dit beleid voldoende aan de mensenrechten van uitgeprocedeerde asielzoekers tegemoet wordt gekomen.

De drie voorstellen die door dit onderzoek worden behandeld kunnen fungeren als een aanvulling op of verandering van het Nederlandse beleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers. Kort samengevat houden de voorstellen het volgende in:

- Het Nederlandse voorstel: uitgeprocedeerde asielzoekers blijven toegang houden tot de vrijheidsbeperkende locatie wanneer het vertrek naar verwachting langer dan twaalf weken in beslag zal nemen. Deze toegang blijft alleen bestaan wanneer de uitgeprocedeerde asielzoeker bereid is mee te werken aan vertrek. Dit wordt voorafgegaan door een voorfase: de uitgeprocedeerde asielzoekers krijgen de ruimte om hun afwijzing te verwerken en informatie te vergaren over terugkeer.
- Het Engelse voorstel: uitgeprocedeerde asielzoekers komen bij het ontbreken van terugkeer op straat te staan, voor uitgeprocedeerde asielzoekers die tijdens hun asielaanvraag achttien jaar zijn geworden is er een uitzonderingsregeling. Deze uitgeprocedeerde asielzoekers hebben tot hun 21^e of 25^e recht op sociale voorzieningen en onderwijs wanneer zij hier als minderjarige ook gebruik van hebben gemaakt.

- Het Zweedse voorstel: uitgeprocedeerde asielzoekers die niet vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst en niet kunnen worden uitgezet, blijven het recht op opvang houden.

Het Nederlandse voorstel

De meeste respondenten zijn uitgesproken kritisch over het Nederlandse voorstel. Zij stellen dat het probleem niet wordt opgelost omdat de kans alsnog reëel blijft dat uitgeprocedeerde asielzoekers niet terugkeren naar het land van herkomst en op straat komen te staan. Bovendien vrezen de meeste respondenten voor ongewenste effecten, één daarvan is het verblijf van uitgeprocedeerde asielzoekers op straat en een ander veelgenoemd neveneffect betreft de verplaatsing en concentratie van de uitgeprocedeerde asielzoekers.

Gezien de snel veranderende context en heersende opvatting over asielzoekers en vluchtelingen in Nederland en Europa is het voor respondenten een uitdaging om de voorstellen in dit perspectief te plaatsen. De respondenten geven aan een negatieve lading rondom het onderwerp asielzoekers te ervaren, een ervaring die wordt bevestigd door de uitkomsten van de enquêtes (pagina 40). Hierdoor lijken de respondenten op hun hoede: streng, rechtmatig beleid moet het uitgangspunt zijn en er wordt al 'genoeg' voor asielzoekers gedaan waardoor er kritisch moet worden gekeken naar extra faciliteiten of diensten. Veel politieke reacties op dit voorstel zijn, om uiteenlopende redenen, kritisch. Een hoofdoorzaak van deze kritiek bij een aantal respondenten is het (verwachte) ontbreken van effecten naar aanleiding van dit voorstel. Dit lijkt een reactie te zijn op de negatieve lading van het onderwerp wat leeft in de maatschappij, door sterk te kijken naar effecten van beleid kan een beleidsverandering beter verantwoord worden richting de maatschappij.

De politieke steun voor dit voorstel lijkt zeer miniem te zijn, hoewel de twee regeringspartijen PvdA en VVD het voorstel steunen. Het gebrek aan verdere politieke steun komt overeen met een gebrek aan steun vanuit de andere respondenten. Zowel gemeenteambtenaren als ondersteuners van uitgeprocedeerde asielzoekers als andere beleidsmedewerkers geven aan weinig vertrouwen te hebben in het Nederlandse voorstel. Wel geven veel respondenten aan dat het positief is dat de Nederlandse regering met dit voorstel erkent dat een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers meer tijd nodig heeft om de afwijzing te verwerken en daadwerkelijk stappen te zetten in het realiseren van de terugkeer naar het land van herkomst.

Het Engelse voorstel

Het Engelse voorstel kent een gespannen grens tussen sympathiek en inhumain. Volgens respondenten is het niet gewenst dat uitgeprocedeerde asielzoekers via een regeling de mogelijkheid krijgen langer in Nederland te verblijven. Dit vergroot de kans dat zij beter integreren en socialiseren in Nederland terwijl zij na de duur van de regeling het land alsnog moeten verlaten. Op deze manier wordt eigenlijk een verkeerd perspectief aan de uitgeprocedeerde asielzoekers geboden omdat zij de kans krijgen een leven in Nederland op te bouwen door middel van het volgen van een studie en vervolgens Nederland moeten verlaten. Door middel van dit voorstel wordt volgens de respondenten de ideale situatie niet bereikt.

De respondenten stellen verder vraagtekens bij de taken van de Nederlandse overheid: is het de taak van Nederland om deze voorzieningen aan uitgeprocedeerde asielzoekers aan te bieden? De vrees bestaat bovendien dat de implementatie van dit voorstel zal zorgen voor een 'aanzuigende werking' waardoor meer asielzoekers naar Nederland komen om gebruik te maken van dit vangnet.

In de overwegingen van de respondenten heeft het maatschappelijk klimaat wederom een grote rol gespeeld: dit voorstel zorgt voor het aanbieden van extra faciliteiten waar een deel van de Nederlandse maatschappij het naar alle waarschijnlijkheid niet mee eens is. Toch lijken de respondenten met name

te redeneren vanuit de uitgeprocedeerde asielzoekers zelf: het is niet gewenst voor de uitgeprocedeerde asielzoekers om hen de mogelijkheid te geven meer te integreren in de Nederlandse maatschappij voordat ze terug moeten naar het land van herkomst. De meeste respondenten willen deze situatie dan ook voorkomen voor de uitgeprocedeerde asielzoekers. De politieke reacties op dit voorstel laten zien dat de politieke partijen onderwijs weliswaar zeer belangrijk vinden maar dat het niet een prioriteit van de Nederlandse overheid hoort te zijn om uitgeprocedeerde asielzoekers van onderwijs te voorzien. De politieke respondenten en de overige respondenten zijn het grotendeels met elkaar eens dat het voorstel eigenlijk als inhumain kan worden gezien vanwege de mogelijkheid tot verdere integratie van de uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland voordat ze moeten terugkeren. Bovendien zijn alle respondenten bezorgd om de terugkeer: door de verdere integratie en socialisatie zal er waarschijnlijk minder stimulans bij de uitgeprocedeerde asielzoekers zijn om terug te keren naar het land van herkomst. Dit terwijl het volgens de respondenten alsnog van groot belang is dat uitgeprocedeerde asielzoekers uiteindelijk terugkeren naar het land van herkomst.

Het Zweedse voorstel

Het Zweedse voorstel heeft in eerste instantie voor een minder eenduidige opvatting bij de respondenten gezorgd. Een groot voordeel volgens verschillende respondenten is de oplossing van het probleem dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat komen te staan. Aan de andere kant wordt via dit voorstel volgens een aantal respondenten juist niet voldaan aan de ideale situatie: het creëren van een perspectief (in Nederland of in het land van herkomst) omdat het risico bestaat dat uitgeprocedeerde asielzoekers voor altijd in Nederland blijven zonder enige mogelijkheid tot het opbouwen van een bestaan buiten de opvanglocatie. Dit zien de meeste respondenten als een onwenselijke situatie.

Sommige respondenten zien het Zweedse voorstel als een verbetering van de bestaande situatie in Nederland maar andere respondenten vrezen vooral de negatieve effecten wat het voorstel zou kunnen hebben: meer asielzoekers die naar Nederland komen omdat zij daar altijd opvang zullen hebben. Bovendien stellen de respondenten dat Nederland op dit moment al moeite heeft om genoeg opvanglocaties te realiseren voor asielzoekers die nog in procedure zitten, laat staan dat er nu capaciteit is om alle uitgeprocedeerde asielzoekers voor onbepaalde tijd op te vangen. Dit laatste argument is met name een argument van de politieke respondenten die negatief tegenover dit voorstel staan. Toch staan zij hier niet alleen in: hoewel verschillende respondenten hun voorkeur uitspreken voor dit voorstel, geven zij tegelijkertijd aan dat dit waarschijnlijk geen maatschappelijke steun zal krijgen. Hier wordt duidelijk dat de maatschappelijke opvatting prioriteit heeft boven de effectiviteit van het beleidsvoorstel omdat dit het enige voorstel is waardoor de uitgeprocedeerde asielzoekers daadwerkelijk niet op straat hoeven te leven.

7.2 De beoordeling van andere ingebrachte voorstellen

De respondenten hebben grofweg drie andere voorstellen ingebracht:

- De gemeente Utrecht
- Duitsland
- De Pauluskerk (Rotterdam)

In hoofdstuk zes (pagina 44) zijn deze voorstellen uitgebreid besproken. Hoewel deze voorstellen niet zijn beoordeeld door de respondenten, kan er wel op worden gereflecteerd naar aanleiding van de informatie die verkregen is tijdens de interviews met de respondenten.

De respondenten hebben een grote focus op de effectiviteit van het beleidsvoorstel en de doelen die er met het beleidsvoorstel bereikt dienen te worden:

- Uitgeprocedeerde asielzoekers leven niet meer op straat.
- Perspectief (terugkeer naar het land van herkomst of een legaal leven in Nederland opbouwen).

Wanneer dit als uitgangspunt wordt genomen lijkt het voorstel vanuit de gemeente Utrecht goed aan te sluiten. In de gemeente Utrecht krijgen in principe alle uitgeprocedeerde asielzoekers minimaal nachtopvang, als zij willen meewerken aan een terugkeer zal dit veranderen in een 24-uurs-opvang en begeleiding. Op deze manier kan er zicht worden gehouden op alle uitgeprocedeerde asielzoekers die gebruik maken van één van de opvangvormen. Hiermee zouden betere cijfers kunnen worden verzameld over terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers waardoor het beleid daar (op termijn) beter op kan worden aangepast.

7.3 Analyse van de beoordelingen door de respondenten

Geen van de voorstellen kunnen op voldoende steun van de respondenten rekenen om een oplossing te vormen voor de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland. Tijdens de beoordeling van de voorstellen is impliciet naar voren gekomen waar respondenten meer waarde aan hechten en waarom een voorstel wordt afgewezen.

Op het eerste gezicht lijkt de meest belangrijke vraag en voorwaarde voor steun voor een voorstel de vraag werkt het? te zijn. De respondenten hebben zeer vaak laten blijken dat het voor hen van groot belang is dat er een oplossing wordt gevonden voor de uitgeprocedeerde asielzoekers. Bovendien zijn voorstellen die niet op een directe manier zorgen voor het voorkomen van uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat staan én en het creëren van een perspectief voor de uitgeprocedeerde asielzoekers, niet beschouwd als een oplossing voor het gestelde probleem. De respondenten willen deze twee doelen bereiken en zolang een voorstel de beide doelen niet bewerkstelligt, lijkt het voorstel op weinig steun te kunnen rekenen.

Echter, wanneer er naar de beoordeling van het Zweedse voorstel wordt gekeken is de focus op maatschappelijke opvattingen opvallend. Het Zweedse voorstel biedt een oplossing voor één van de twee problemen: het feit dat uitgeprocedeerde asielzoekers op straat leven. Mogelijk kan opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers ervoor zorgen dat er beter met deze mensen in gesprek kan worden gegaan over terugkeer waardoor meer mensen uiteindelijk terugkeren, op deze manier wordt er mogelijk impliciet ook een oplossing geboden voor het tweede gestelde probleem. De beoordeling van dit voorstel laat echter zien dat de respondenten zich in grote mate laten beïnvloeden door de maatschappelijke opvatting in Nederland. Dit is niet alleen het geval bij de politieke respondenten, van wie dit werd verwacht vanwege de relatie die de politiek met de samenleving heeft, maar ook bij de andere respondenten. Verschillende respondenten hebben aangegeven weliswaar het Zweedse voorstel als positief te beschouwen maar het niet geschikt voor Nederland te vinden gezien de maatschappelijke opvattingen. Deze redenering zorgt ervoor dat de efficiëntie en effectiviteit van een beleidsstuk ondergeschikt wordt aan de maatschappelijke opvatting.

De polariserende werking van het onderwerp lijkt een belangrijke oorzaak te zijn voor het balanceren tussen effectiviteit, efficiëntie en maatschappelijke opvattingen. De respondenten lijken zich voor te bereiden op de verantwoording van een eventuele beleidsverandering richting de Nederlandse samenleving. Dit zorgt ervoor dat er meer wordt gekeken naar effectiviteit: wanneer er (goede) resultaten worden bereikt, kan dit een verantwoording geven richting de samenleving. Er bestaat dus een grote samenhang tussen het belang wat aan de maatschappelijke opvatting over en de effectiviteit van een nieuw beleidsstuk. Met betrekking tot dit onderwerp lijkt de nadruk uiteindelijk meer op de maatschappelijke opvatting dan op de effectiviteit van een beleidsstuk te liggen.

De effectiviteit en maatschappelijke steun hangen samen met programmatisch en politiek succes van beleid. Met name de wens naar politiek succes lijkt te worden vergroot door het onderwerp. Recente ontwikkelingen hebben bovendien voor meer spanningen in de samenleving gezorgd waardoor de verwachting is dat er in toenemende mate zal worden gekeken naar maatschappelijke steun. De focus op effectiviteit en daarmee programmatisch succes past binnen een trend die in de Westerse politiek steeds meer te zien is: een trend waardoor resultaten in toenemende mate worden benadrukt (Marsh & McConnell, 2010). Hiermee lijkt er sprake te zijn van een eerder gevormd historisch pad wat mede gezorgd heeft voor de focus waarmee de respondenten naar de voorstellen hebben gekeken. Dit lijkt in dit onderzoek te worden versterkt door de wens naar politiek succes.

7.4 Verantwoordelijken

Er is met de respondenten gesproken over wie de verantwoordelijkheid heeft over dit dossier en van wie er veranderingen verwacht mogen worden. Hier waren de respondenten zeer eenduidig over: de verantwoordelijkheid voor dit dossier en eventuele veranderingen ligt in handen van de Rijksoverheid. Specifieker zijn het Ministerie van Justitie (verantwoordelijk ministerie voor dit dossier), de IND (om asielprocedures goed te laten verlopen) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (om de terugkeerprocedures goed te laten verlopen) genoemd.

Helaas is er geen mogelijkheid geweest om met deze actoren te praten voor dit onderzoek waardoor hun visie hier op onbekend is. De respondenten willen echter dat de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid neemt en er voor zorgt dat er beleid komt voor de groep uitgeprocedeerde asielzoekers. Zonder dit beleid hebben gemeenten namelijk te maken met de gevolgen van het ontbreken van dit beleid en ontwikkelen zij verschillende manieren van aanpak van dit probleem.

“[...]Maar echt samenwerkingsverbanden die zijn er nauwelijks [...]” (R11).

Bovendien vinden verschillende respondenten het een taak van de Nederlandse overheid om goede relaties te creëren met de verschillende landen van herkomst. Zij erkennen dat hier voor sommige uitgeprocedeerde asielzoekers een probleem zit: als het land van herkomst weigert de uitgeprocedeerde asielzoekers te accepteren, kan de uitgeprocedeerde asielzoeker niet weg. De verantwoordelijkheid voor de relatie met deze landen kan alleen bij de Rijksoverheid worden neergelegd.

Tegelijkertijd zien veel respondenten een taak voor de gemeenten: de gemeenten zijn via de VNG betrokken bij de uitwerking van het Nederlandse voorstel en hebben tot nu toe vaak de verantwoordelijkheid genomen voor de groep uitgeprocedeerde asielzoekers op straat. Als gemeenten in overleg treden met de Rijksoverheid en samen tot een goede overeenstemming komen, verwachten respondenten dat er niet alleen een politiek akkoord zal komen maar ook een praktisch akkoord wat een daadwerkelijke oplossing zal bieden.

Een actor die door respondenten zeer weinig is genoemd is de politieke actor. Via politieke druk kunnen vaak veranderingen bewerkstelligd worden, juist binnen de overheid. Het is opvallend dat de verantwoordelijkheid van politieke partijen weinig wordt genoemd. Politieke actoren kunnen druk uitoefenen op overheidsinstanties zoals ministeries en uitvoeringsorganisaties. Er ligt dus een kans voor politieke actoren om veranderingen teweeg te brengen binnen dit onderwerp. Dat de respondenten dit niet noemen kan twee redenen hebben: er is geen geloof in de bereidheid van politieke partijen om de situatie te veranderen of de invloed van politieke partijen wordt laag ingeschat. De bereidheid van de politieke partijen om veranderingen teweeg te brengen lijkt naar aanleiding van dit onderzoek echter redelijk groot te zijn en het valt dan ook te overwegen om hen deelverantwoordelijkheid te geven voor veranderingen op dit dossier.

7.5 Analyse van de aannames van de beleidstransfer literatuur

In het theoretisch kader (pagina 17) zijn verschillende aannames in de literatuur over beleidstransfer weergegeven. Dit onderzoek heeft informatie verzameld over hoe actoren naar een beleidstransfer kijken en dit willen aanpakken. De aannames over beleidstransfer zijn de volgende:

- Een beleidstransfer is een resultaat van strategische beslissingen die door actoren binnen en buiten de overheid worden genomen.
- Het eigen verleden van een land is de meest logische plek om te kijken voor beleidsveranderingen.
- Een beleidstransfer wordt beperkt in mogelijkheden door het verleden.
- Politieke instituties spelen een zeer belangrijke rol in het ontwerpen van beleid.
- De actoren die betrokken zijn bij een transfer zijn rationeel en berekenend, hoewel een proces van beleid maken nooit volledig rationeel kan zijn (Dolowitz & Marsh, 1996).

Wat in de gesprekken met de respondenten naar voren is gekomen, is dat de verantwoordelijkheid van een beleidstransfer of andere vorm van beleidsverandering volledig wordt neergelegd bij overheidsactoren. Actoren buiten de overheid lijken voor zichzelf geen (belangrijke) rol te zien binnen de ontwikkeling van beleid op dit onderwerp waardoor de overheidsinstituties een grotere verantwoordelijkheid en controle krijgen op het ontwerpen van een beleidsoplossing. Er is door de respondenten weinig aandacht besteed aan de politieke instituties die door middel van politieke druk een beleidsverandering kunnen forceren. Deze actor moet echter niet uitgesloten worden: door politieke druk kan het ministerie van Veiligheid & Justitie worden gestimuleerd of afgeremd om over te gaan tot veranderingen.

Dolowitz & Marsh (1996) stellen dat het logisch is dat een land eerst naar het eigen verleden kijkt om tot een beleidsoplossing te komen. Hoewel dit niet met zekerheid te zeggen valt omdat dit niet expliciet met de respondenten is besproken, lijkt dit weinig te gebeuren. Weliswaar refereren veel respondenten naar de situatie voor de Vreemdelingenwet (2000) maar zij hebben tijdens de gesprekken geen oplossingen of voorstellen aangedragen naar aanleiding van de eerdere situatie. Dit betekent echter niet dat hier niet over nagedacht is, het kan daarom niet met volledige zekerheid worden gesteld. Wat wel duidelijk is, is dat een beleidstransfer over tijd in geen enkel gesprek ter sprake is gekomen.

De rationaliteit van de respondenten en actoren is zeer omstreven. Aan de ene kant hebben de respondenten laten zien een grote nadruk te leggen op het bereiken van de beleidsdoelen, iets wat in de rationele benadering van beleid terugkomt. Aan de andere kant is duidelijk geworden dat er in deze casus bijzonder veel belang wordt gehecht aan de maatschappelijke opvattingen in Nederland. Dit zorgt voor een afbreuk van de rationele benadering van respondenten. De minder rationele houding van de respondenten kan gedeeltelijk te verklaren zijn door het beladen onderwerp van dit onderzoek maar dit kan niet met zekerheid worden gesteld.

De padafhankelijkheid is in de resultaten van het onderzoek terug te zien in de manier waarop respondenten afwegingen tijdens de beoordeling van de voorstellen maakten. Een respondent verwees ook naar een recent proces van padafhankelijkheid door te stellen dat de gemeente Utrecht verder is in haar beleid dan het beleid op nationaal niveau waardoor het te begrijpen is dat het niet zomaar meegaat in het nationale beleid. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de padafhankelijkheid van beleid en instituties belangrijk is bij het ontwerpen van nieuw beleid. Het zal met het vormen van nationaal beleid dan ook een uitdaging worden om een beleidsvoorstel te creëren waarin recht wordt gedaan aan alle verschillende vormen van ontwikkeling die de gemeenten in hun beleid hebben doorgevoerd.

7.6 *Non-transfer*

Met behulp van de drie voorstellen is geprobeerd een voorstel voor een beleidstransfer te formuleren. Echter, geen van de drie voorstellen is door de respondenten geschikt genoeg bevonden waardoor er geen beleidstransfer naar aanleiding van deze voorstellen zal plaatsvinden. Er is echter veel andere informatie opgedaan wat van belang is voor het proces van een beleidstransfer.

Ten eerste zijn er een aantal belangrijke lessen getrokken waar rekening mee moet worden gehouden bij het opzetten van een beleidstransfer. Uit het onderzoek is gebleken dat er door Nederland, binnen dit onderwerp, niet grensoverschrijdend wordt gekeken naar andere praktijken en lessen. Dit ondanks de wens tot Europese harmonisering van het asielbeleid van lidstaten. De respondenten hebben veelvuldig aangegeven weinig tot geen kennis te hebben van praktijken in andere (Europese) landen. Ook binnen Nederland wordt er weinig naar elkaar gekeken: de respondenten leken zich weinig bewust te zijn van de praktijken in verschillende gemeenten. Weliswaar is duidelijk geworden dat er een kerngroepje van tien tot twaalf gemeenten bestaat die ideeën en praktijken met elkaar uitwisselen maar het is niet duidelijk of deze kennis nog verder wordt gedeeld. De bereidheid van betrokken actoren om over de grens te kijken, waarmee het proces van een beleidstransfer moet beginnen, lijkt in zeer geringe mate aanwezig te zijn bij de gesproken respondenten. Het is dan ook zeer de vraag in hoeverre beleidstransfer een reële optie is voor beleidsproblemen omtrent asielbeleid en of geharmoniseerd Europees asielbeleid bereikt zal kunnen worden.

Een tweede belangrijke les hangt sterk samen met de hierboven besproken bevinding, men lijkt zich in zeer geringe mate bewust te zijn van wat er van elkaar geleerd kan worden. Dit zorgt ervoor dat er weinig aanleiding voor actoren is om over de grenzen heen te kijken waardoor het proces van een beleidstransfer niet zal plaatsvinden. De Nederlandse gemeenten gaan op dit moment allemaal op hun eigen manier om met het probleem van uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat komen te staan en er is geen bewijs gevonden dat er systematisch wordt gekeken en geleerd van elkaar. Zoals gezegd wordt er vanuit Nederland zeer weinig naar internationale voorbeelden gekeken. De respondenten erkennen weliswaar dat ook andere (EU) landen te maken hebben met deze problematiek maar lijken hier nog weinig actie op te ondernemen. Kijken hoe daadwerkelijk praktijken in andere landen vormgegeven zijn en welke lessen hieruit getrokken kunnen worden (zowel negatief als positief) lijkt echter een stap te ver te zijn waardoor er van wellicht relevante informatie geen gebruik wordt gemaakt.

In de literatuur van beleidstransfer komt het belang van internationale organisaties naar voren, zoals besproken in het theoretisch kader (pagina 19). De verwachting van dit onderzoek was dat de rol van internationale organisaties, met name de Europese Unie, sterk terug zou komen in de gesprekken met respondenten. De aanleiding van de discussie rondom het bed-bad-brood beleid vormen namelijk de uitspraken van het Comité van Ministers en het ECSR: onderdelen van de Europese Unie. Bovendien staat de Europese wens tot harmonisatie van asielbeleid van de onderlinge lidstaten vast wat een rol zou kunnen spelen in een eventuele beleidstransfer. In de gesprekken met respondenten is echter op geen enkele manier ondersteuning gevonden voor een belangrijke rol van de Europese Unie in deze discussie. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat zij de uitspraken van het Comité van Ministers en het ECSR niet terecht vonden omdat de Nederlandse praktijk alsnog beter is dan de praktijken in andere lidstaten en lijken dit vooral als een binnenlandse aangelegenheid te zien. Dit kan een verklaring zijn voor het gebrek aan grensoverschrijdend denken door de respondenten.

Een belangrijke analyse vanuit het onderzoek is de focus van respondenten op de doelrealisatie van de voorstellen. Deze enorme focus zorgde er voor dat de respondenten naar weinig andere zaken hebben gekeken. Zo hebben de respondenten weinig stil gestaan bij de praktische mogelijkheden van het voorstel: is het voorstel uit Engeland of Zweden wel zomaar over te nemen naar de Nederlandse context? Hier is bijna geen aandacht aan besteed terwijl dit een cruciaal onderdeel is van het denken over

beleidstransfers. Dit kan deels worden verklaard vanwege de status van Engeland en Zweden: beide landen zijn onderdeel van de Europese Unie. Dit kan zorgen voor een bepaalde mate van vertrouwdeheid met de landen waardoor er gemakkelijk over de vraag of het kan wordt heengestapt. Over de bestuurlijke indeling van de landen of praktische uitwerkingen van de voorstellen is niet gesproken met de respondenten: bijna alle respondenten zijn voornamelijk op de doelrealisatie van de voorstellen en (indirect) maatschappelijke opvattingen in de Nederlandse samenleving blijven focussen en hebben niet verder gekeken. Omdat dit onderzoek geen voorstellen van niet-EU landen heeft behandeld kan er niet worden gezegd dat dit komt door het feit dat er EU-voorstellen werden besproken. Bovendien behandelt dit onderzoek een unieke casus waardoor de focus op effectiviteit vergroot kan zijn. Toch kan dit een aandachtspunt voor verder onderzoek zijn: in hoeverre hechten beleidsmakers en politici belang aan overeenkomsten tussen contexten tijdens het proces van een beleidstransfer als beide contexten zich binnen de Europese Unie bevinden en kijken beleidsmakers en politici voldoende naar de verschillende aspecten (beleidsinhoud, overeenkomsten tussen contexten) van een beleidstransfer?

Hoewel de conclusie van de respondenten is dat er geen beleidstransfer plaats zal vinden op basis van de drie besproken voorstellen, hebben sommige respondenten een begin gemaakt in het denkproces over een beleidstransfer. Een respondent geeft aan redelijk geïnteresseerd te zijn in het Engelse voorstel maar dit hoeft volgens hem niet te betekenen dat het Engelse voorstel volledig wordt overgenomen. Dit bevestigt de verschillende vormen van beleidstransfer die in het theoretisch kader (pagina 20) zijn beschreven. Andere respondenten hebben hier geen aandacht aan besteed en hebben de voorstellen als geheel beoordeeld en niet gekeken naar positieve punten uit de verschillende voorstellen en hoe deze gecombineerd kunnen worden tot één voorstel. Aan de ene kant is er vanuit het onderzoek een kleine aanwijzing gekomen dat de respondenten de vrijheid nemen om voorstellen op verschillende manieren te bekijken en eventueel aan te passen. Aan de andere kant keek een groot deel van de respondenten naar de voorstellen als een vast gegeven, zonder te kijken naar ruimte voor aanpassingen en combinaties. Dit is echter een belangrijk onderdeel van een beleidstransfer omdat het bijna nooit mogelijk is om een voorstel vanuit context A letterlijk over te nemen in context B. Door beleidsmakers en politici meer bewust van de mogelijkheden te maken, kan de ruimte en creativiteit bij beleidsvoorstellen worden gebruikt en wordt het wellicht aantrekkelijker om over de grens te kijken naar verschillende voorstellen en praktijken.

7.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is vastgesteld dat geen van de ingebrachte voorstellen op voldoende steun van de respondenten kan rekenen. De respondenten willen toewerken naar een situatie waarin uitgeprocedeerde asielzoekers niet meer op straat staan en een perspectief krijgen in hun leven: terugkeer naar het land van herkomst of een herziening van het asielbesluit waardoor ze een leven in Nederland kunnen opbouwen. Hier lijkt geen tussenweg voor te bestaan: de respondenten willen alles in een voorstel terug zien en nemen geen genoegen met halve maatregelen zoals het Zweedse voorstel waardoor uitgeprocedeerde asielzoekers in ieder geval niet meer op straat komen te staan.

De maatschappelijke spanningen omtrent asielzoekers hebben ervoor gezorgd dat respondenten een grotere nadruk op de effectiviteit van een beleidsvoorstel leggen. Door te streven naar efficiëntie en effectiviteit lijken de respondenten een rationele houding aan te nemen in het proces van beleidsverandering, maar de grote motivatie door de maatschappelijke spanningen doet afbreuk aan deze rationele houding.

Een belangrijke conclusie van dit hoofdstuk is dat er in zeer geringe mate sprake lijkt van grensoverschrijdend kijken van beleidsmakers en politici en een onwetendheid van de mogelijkheden die andere praktijken wellicht kunnen bieden. Dit terwijl leren van een andere praktijk voor efficiëntie zou kunnen zorgen: het kan goedkoper zijn om een beleidsprogramma (gedeeltelijk) over te nemen

waardoor er efficiënt met beschikbare middelen wordt omgegaan en er kan vroeg geanticipeerd worden op neveneffecten omdat deze in de andere context al aan bod zijn gekomen. Nederland lijkt nog veel stappen te kunnen maken in grensoverschrijdend leren van praktijken en het halen van inspiratie op andere plekken.

Andere belangrijke conclusies betreffen volgens dit onderzoek bewustwording: bewustwording dat er geleerd kan worden van andere praktijken (internationaal, nationaal of lokaal) en bewustwording dat voorstellen niet 100 procent overgenomen hoeven te worden: door creatief om te gaan met geleerde lessen uit andere praktijken kan een nieuw beleidsvoorstel worden samengesteld.

Concluderend kan er worden gezegd dat Nederland nog veel vooruitgang kan boeken op het terrein van internationaal leren en vergelijken. De theoretische mogelijkheden die er aan beleidstransfer worden verbonden worden door Nederland niet gebruikt. Aan de andere kant lijkt de theoretische perceptie op beleidstransfer niet goed aan te sluiten bij de onderzochte praktijk. Zo wordt er aangenomen dat er internationaal wordt gekeken naar andere praktijken en dat actoren een rationele houding aannemen. In dit onderzoek hebben deze aannames geen stand gehouden waardoor de literatuur van beleidstransfer slecht aansluit bij de praktijk.

8. Conclusie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk zal beginnen met een korte reflectie op het verloop van het onderzoek en vervolgens zal er antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met aanbevelingen naar aanleiding van de analyse van de resultaten zoals is gedaan in hoofdstuk 7 (pagina 47).

8.1 Reflectie op het verloop van het onderzoek

Tijdens dit onderzoek is er gesproken met 22 respondenten, de meerderheid van de respondenten was een voorstander van enige vorm van opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Dit lijkt niet in overeenstemming te zijn met de opvattingen van de Nederlandse samenleving. Omdat dit onderzoek en de beoordelingen van de voorstellen in grote mate uit zijn gegaan van de maatschappelijke opvattingen in Nederland, lijkt hier een discrepantie te bestaan. Echter, er is tijdens de beschrijving en analyse van de resultaten geprobeerd om de uitspraken van de kritische respondenten even zwaar te laten meewegen als de uitspraken van de respondenten met een uitgesproken positieve opvatting. De respondenten met een positieve opvatting waren zich tevens sterk bewust van de kritischere algemene opvatting in de Nederlandse maatschappij en hielden hier rekening mee tijdens hun beoordeling. Op deze wijze is getracht dit risico zoveel mogelijk te ondervangen.

Tijdens het uitvoeren en schrijven van dit onderzoek hebben verschillende gebeurtenissen plaatsgevonden die effect zouden kunnen hebben op de antwoorden van respondenten. De meeste gesprekken zijn voor augustus 2015 gehouden waardoor de grote instroom van asielzoekers vanaf augustus 2015 niet meegenomen is in de gesprekken. De verwachting is dat de respondenten op dit moment nog meer zullen focussen op effectiviteit en efficiëntie: de instroom van asielzoekers is zeer hoog en er zijn veel problemen met de capaciteit om deze mensen op te vangen, door ook uitgeprocedeerde asielzoekers op te vangen wordt hier nog meer druk opgelegd. Echter, dit kan niet met zekerheid worden gesteld.

Ten slotte is er in dit onderzoek te weinig aandacht besteed aan de juridische component van de vier institutionele vragen van beleid. Het onderwerp is tijdens de gesprekken met de respondenten niet ter sprake gekomen waardoor hier geen uitspraken over kunnen worden gedaan. Dit heeft er enerzijds voor gezorgd dat er meer informatie is verkregen over de beweegredenen die de respondenten aangegeven, aan de andere kant zijn juridische onderdelen onderbelicht gebleven en zijn respondenten hier niet aan herinnerd. Op deze manier is er wellicht informatie gemist wat een aanvulling had kunnen zijn op dit onderzoek.

8.2 Beantwoording van de hoofdvraag

De reflectie in acht nemende, zal nu een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag luidt als volgt:

Welke obstakels doen zich voor in het Nederlandse asielbeleid met betrekking tot uitgeprocedeerde asielzoekers en onder welke voorwaarden kunnen de Engelse en Zweedse beleidsvoorstellen een bijdrage leveren aan een verbetering van dit beleid zodat er tegemoet kan worden gekomen aan de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers?

De uitkomsten van dit onderzoek met betrekking tot de geschiktheid van de beleidsvoorstellen uit Nederland, Engeland en Zweden zijn ronduit teleurstellend te noemen. Geen van de besproken voorstellen is door de respondenten geschikt genoeg bevonden om verder aan te werken.

De vier institutionele vragen van beleid hebben als goed framework gediend om de voorstellen te beoordelen, de nadruk op efficiëntie en maatschappelijke opvatting is sterk naar voren gekomen in de

gesprekken. Hierdoor is informatie verzameld over waar een nieuw beleidsvoorstel aan zou moeten voldoen om een oplossing te vormen voor de huidige situatie.

Om de situatie te bereiken waarin het gestelde probleem, uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terugkeren naar het land van herkomst en in Nederland op straat leven, wordt opgelost zal er goed moeten worden gekeken naar de mogelijkheden om mensen terug te laten keren. Veelal wordt begeleiding genoemd als belangrijk middel om uitgeprocedeerde asielzoekers te laten terugkeren. Door een beleidsvoorstel te formuleren waarin zowel de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers (minimaal 's nachts) en het realiseren van terugkeer centraal staan, wordt er aan alle wensen van de respondenten voldaan.

Bij het verder onderzoeken van een oplossing voor het probleem, is het van belang dat de maatschappelijke opvattingen worden meegenomen in het formuleren van een beleidsvoorstel. Uit het onderzoek is gebleken dat respondenten zich in zeer grote mate laten beïnvloeden door de opvattingen in de Nederlandse maatschappij. Door deze opvattingen mee te nemen in het voorstel wordt het voor de betrokken actoren makkelijker om het voorstel te accepteren.

Verder zal er in een verdere zoektocht naar een oplossing beter rekening moeten worden gehouden met de zwaktes in de aannames van de literatuur van beleidstransfer. De internationale oriëntatie van betrokken actoren blijkt zeer weinig aanwezig te zijn en door de grote invloed van maatschappelijke opvattingen lijken actoren niet rationeel te handelen terwijl de literatuur van beleidstransfer hier vanuit gaat. Juist de erkenning van het belang van maatschappelijke opvattingen (wat niet in de literatuur van beleidstransfer terug komt) en het stimuleren van context overschrijdende houdingen kunnen de kans vergroten op een geschikte oplossing voor het probleem.

8.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen met betrekking tot een verbetering van de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers

Uit dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan. Een aantal aanbevelingen betreffen de casuïstiek: de situatie van uitgeprocedeerde asielzoekers waar dit onderzoek een oplossing voor geprobeerd heeft te vinden. Ten eerste valt aan te bevelen om nogmaals te kijken naar een verbetering van de werking van het buitenschuld criterium. De respondenten zijn verdeeld over de correctheid van de werking van het buitenschuld criterium. Ongeacht of dit terecht is, valt het aan te bevelen om te kijken naar verbeteringen in de werking van dit criterium omdat het criterium op dit moment aan geloofwaardigheid verliest door de vele vragen rondom de effectiviteit en correctheid er van.

Ten tweede valt aan te bevelen om te werken aan het vertrouwen in de overheidsinstanties. Tijdens het onderzoek is opgevallen dat veel respondenten veel wantrouwen koesteren jegens de overheidsinstanties die betrokken zijn bij de asielprocedure. Deze respondenten hebben het gevoel dat er niet naar de asielzoekers wordt geluisterd en geven dit aan als reden waarom uitgeprocedeerde asielzoekers niet terugkeren. Dit tast het gezag van de betrokken instanties aan en zorgt ervoor dat afwijzingen van asielprocedures minder serieus worden genomen waardoor de kans groot is dat nog minder uitgeprocedeerde asielzoekers terugkeren. Door het vertrouwen in deze overheidsinstanties te vergroten zullen er minder vraagtekens worden gezet bij afwijzingen van asielaanvragen en kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers hun afwijzing beter accepteren: op dit moment voelen zij zich niet serieus genomen en ervaren zij de afwijzing voornamelijk als oneerlijk.

Een derde belangrijke aanbeveling is het verbeteren van de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, tijdens de gesprekken met de respondenten is ter sprake gekomen dat dit erg moeizaam verloopt waardoor uitgeprocedeerde asielzoekers niet terugkeren. Door het proces van terugkeer naar het land

van herkomst beter vorm te geven en ervoor te zorgen dat er goede banden zijn met de landen van herkomst kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers sneller terugkeren en is het risico kleiner dat men zich onttrekt aan de regelgeving van de Nederlandse regering.

Aanbevelingen met betrekking tot verder onderzoek naar een oplossing voor de huidige Nederlandse situatie

De volgende aanbevelingen zijn nog steeds gericht op het thematische probleem van dit onderzoek en geven onderzoeksmogelijkheden aan om het probleem op te lossen. De eerste, belangrijkste aanbeveling is om de mogelijkheden van de Utrechtse praktijk te onderzoeken. Deze praktijk lijkt aan de wensen van de meeste respondenten tegemoet te komen: er wordt opvang geboden aan iedereen en degenen die mee willen werken aan terugkeer krijgen begeleiding. Hoewel hiermee niet de uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug willen keren worden bereikt, kan hiermee een groep uitgeprocedeerde asielzoekers worden geholpen. Bovendien krijgen de uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug willen keren nachtopvang en kunnen zij op die manier mogelijk overgehaald worden om toch terug te keren in plaats van illegaal in Nederland te leven. Door de Utrechtse werkzaamheden beter bij te houden zullen resultaten (zoals aantal terugkeren binnen een bepaalde periode) zichtbaar worden. Hierdoor kunnen er verschillende soorten lessen worden getrokken vanuit Utrecht: wat is de beste vorm van begeleiding, waarom blijven mensen toch in Nederland en hoeveel mensen keren er eigenlijk terug. Dit zorgt voor een beter inzicht in de efficiëntie en kan een argument richting de Nederlandse samenleving zijn om beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers te creëren. Een andere aanbeveling is om door te gaan met het zoeken naar andere mogelijkheden voor een beleidstransfer, dit onderzoek heeft naar Engeland en Zweden gekeken maar er zijn nog veel andere (Europese) landen waar van geleerd zou kunnen worden. Duitsland is een aantal keren door respondenten genoemd waardoor dit een beginpunt voor verder onderzoek kan zijn.

Bij het creëren van beleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers is het van belang om de kritische geluiden goed in kaart te brengen. De respondenten lieten zich in dit onderzoek sterk beïnvloeden door de maatschappelijke opvattingen maar er is met weinig kritische respondenten gesproken waardoor er niet goed is onderzocht wat volgens hen acceptabele oplossingen zijn. Door de kritische geluiden te onderzoeken en mee te nemen in de beleidsvorming kan er tegemoet gekomen worden aan deze geluiden. Verder is het van belang dat de uitvoeringsinstanties en het Ministerie van Veiligheid & Justitie nauw worden betrokken bij de vorming van nieuw beleid aangezien hier veel verantwoordelijkheid van wordt verwacht vanuit dit onderzoek. Hierop aansluitend is het inzichtelijk maken van de opvattingen van deze instanties belangrijk als aanvulling op dit onderzoek en de vorming van nieuw beleid: deze instanties zullen veel van het eventuele nieuwe beleid moeten uitvoeren en vertrouwen moeten terugwinnen bij betrokken actoren.

Aanbevelingen met betrekking tot verder onderzoek naar de mogelijkheden en voorwaarden van beleidstransfer

Dit onderzoek heeft tevens gekeken naar voorwaarden voor beleidstransfers in de Nederlandse context. Een belangrijke aanbeveling voor verder onderzoek heeft betrekking op de bereidheid van actoren om grensoverschrijdend te kijken. Deze bereidheid is de eerste stap voor het mogelijk maken van een beleidstransfer en ontbrak grotendeels in dit onderzoek. Het is van belang onderzoek te doen naar de oorzaak hiervan, de verwachting is dat dit casus-specifiek is maar dit is niet zeker en dient onderzocht te worden. Wanneer het tot een proces van een beleidstransfer komt, is het van belang in eerste instantie aandacht te geven aan de institutionele actoren. In dit onderzoek is zeer duidelijk geworden dat hier de grootste veranderingen van worden verwacht en dat zij de verantwoordelijkheid over het dossier hebben. De politieke actoren zijn door de respondenten redelijk buiten beschouwing gelaten maar het is tevens

van groot belang om deze actoren in een vroeg stadium mee te nemen. Door politieke bereidheid voor een beleidsverandering te creëren wordt de kans vergroot dat er veranderingen zullen worden doorgevoerd in de bestaande instituties. In een later stadium zal het echter ook van belang zijn om andere groepen actoren te betrekken bij de beleidsontwikkeling om zo voldoende steun vanuit de politiek, het bestuur en het maatschappelijk veld te creëren.

Een andere aanbeveling betreft de grote vraag naar concrete informatie: de actoren zullen concrete informatie willen hebben om zo een duidelijk beeld te vormen van de efficiëntie van een beleidsvoorstel. In het proces van een beleidstransfer (pagina 18) wordt gesteld dat pas in een later stadium concrete informatie zal worden verzameld. De ervaring vanuit dit onderzoek is echter dat het veel voordelen geeft om enige concrete informatie aan het begin van het proces te verstrekken, zo weten de actoren beter waar het over gaat en hoe het voorstel een aanvulling op of verandering van bestaand beleid zou kunnen zijn. Hou bij het verzamelen van deze informatie tevens de padafhankelijkheid van beleidsvorming in het oog. De padafhankelijkheid is in dit onderzoek duidelijk naar voren gekomen en het valt dan ook aan te bevelen om dit mee te nemen in eventuele beleidsveranderingen (in de vorm van een transfer of in een andere vorm).

Wat is opgevallen tijdens dit onderzoek is de enorme nadruk op efficiëntie van en maatschappelijke steun voor een beleidsvoorstel. Dit is zeer goed in kaart gebracht door de vier institutionele vragen van beleid. Het valt dan ook niet alleen aan te bevelen om gebruik te maken van de vier vragen van beleid wanneer er moet worden gekeken naar voor- en nadelen van een beleidsvoorstel, maar om de nadruk op deze twee aspecten verder te onderzoeken. De verwachting naar aanleiding van dit onderzoek is zoals gezegd dat de nadruk op efficiëntie en maatschappelijke steun is vergroot als gevolg van het onderwerp. Dit valt echter niet met zekerheid te zeggen terwijl het belangrijk is voor verdere beleidsontwikkeling. Wanneer uit verder onderzoek blijkt dat er ook bij andere beleidsonderwerpen een grote nadruk op maatschappelijke steun is, moet hier beter rekening mee worden gehouden in het ontwerpen van beleid en met name de literatuur van beleidstransfer. Tevens is het aan te bevelen om de rol van de juridische component van de vier institutionele vragen van beleid te onderzoeken en voortaan beter mee te nemen in het beoordelen van beleidsvoorstellen om zo tot een completere beoordeling te komen.

Terugkomend op de bereidheid om context overschrijdend te kijken, is er een andere aanbeveling te formuleren. De wens voor Europees asielbeleid bestaat nog steeds en om verdere harmonisatie beter te realiseren is het van belang meer aandacht te besteden aan de bereidheid van EU-lidstaten om naar elkaars praktijken te kijken. Wanneer dit gebeurt kan er van elkaars lessen worden geleerd en kunnen positieve aspecten worden overgenomen naar andere contexten. Dit kan zorgen voor een toenemende harmonisatie. De bereidheid hiertoe moet er echter wel zijn en dit moet onderzocht worden.

Aanbevelingen met betrekking tot het proces van de harmonisering van het asielbeleid van EU-lidstaten

Er kunnen nog twee laatste aanbevelingen worden geformuleerd met betrekking tot Europees geharmoniseerd asielbeleid. Dit proces verloopt traag en kan ten eerste gestimuleerd worden door goed in kaart te brengen wat de verschillen en overeenkomsten zijn in het asielbeleid van de verschillende EU-lidstaten. Bovendien kan er onderzocht worden wat de rol van de Europese Unie is om tot meer harmonisatie van asielbeleid te komen. Ten tweede kan er worden geleerd van al geslaagde beleidstransfers en de rol van de Europese Unie hierin: door dit te onderzoeken en de succesfactoren hieruit te halen kan de Europese Unie lessen trekken en een grotere of betere rol oppakken binnen het proces om tot Europees geharmoniseerd asielbeleid te komen.

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2012). Recht op menswaardig bestaan. Den Haag.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015). Strategische landenbenadering migratie. Den Haag.

ANP (2015). Dertien nieuwe asielzoekers per 10.000 inwoners. Geraadpleegd op 13 juni 2015. Via: <http://www.nu.nl/binnenland/4046078/dertien-nieuwe-asielzoekers-per-10000-inwoners.html>

Auteur onbekend (2012). Generaal pardon: regels bij immigratie. Geraadpleegd op 20 juli 2015. Via: <http://mens-en-samenleving.infonu.nl/politiek/108053-generaal-pardon-regels-bij-immigratie.html>

Auteur onbekend (2014). Vier vragen over 'bed, bad en brood'. Geraadpleegd op: 14 februari 2015. Via: <http://nos.nl/artikel/2004740-vier-vragen-over-bed-bad-en-brood.html>

Barbier, J. (2015). Bild nagelt 'vluchtelinghatende' Facebookers aan schandpaal. De Volkskrant. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.volkskrant.nl/buitenland/bild-nagelt-vluchtelinghatende-facebookers-aan-schandpaal~a4167147/>

Becker, S. (2015). Zweden doet de deur dicht voor asielzoekers. Trouw. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/4180670/2015/11/07/Zweden-doet-de-deur-dicht-voor-asielzoekers.dhtml>

Bekkers, V. J. J. M. (2007). Beleid in beweging. *Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten*.

Bennett, C. J. (1991). How states utilize foreign evidence. *Journal of Public Policy*, 11(01), 31-54.

Besseling, N. (2015). De ongrijpbare invloed van Geert Wilders. Trouw. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/4176286/2015/11/02/De-ongrijpbare-invloed-van-Geert-Wilders.dhtml>

Borst, T. (2015). Migranten ontevreden over oplossingen opvangtekort Zweden. Elsevier. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.elsevier.nl/Buitenland/achtergrond/2015/10/Migranten-ontevreden-over-oplossingen-opvangtekort-Zweden-2709269W/>

van den Bovenkamp N. (2015). Onrust en hakenkruisen: incidenten rond asielzoekerscentra. Elsevier. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.elsevier.nl/Nederland/achtergrond/2015/10/Onrust-en-hakenkruisen-incidenten-rond-asielzoekerscentra-2698267W/>

Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford University Press.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). CBS: ruim 40 procent meer asielzoekers in EU. Geraadpleegd op 20 juli 2015. Via: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/ruim-40-procent-meer-asielzoekers-in-eu.htm>

Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.

Dijkhoff, K. H. D. M., Koenders, A.G. & Asscher, L. F. (2015). Resolutie van het Comité van Ministers in ESH-klacht CEC. Den Haag.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, 44(2), 343-357.
- Drezner, D. W. (2001). Globalization and policy convergence. *International studies review*, 3(1), 53-78.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public administration*, 77(2), 361-385.
- European Committee of Social Rights (2014). *Decision on the Merits, conference of European Churches (CEC) vs. the Netherlands*. Council of Europe.
- Europees Migratie Netwerk (2012). De organisatie van het asiel- en migratiebeleid in Nederland. Rijswijk.
- Europees Migratie Netwerk (2013). Beleidsverzicht 2013. Migratie en asiel in Nederland. Rijswijk.
- European Migration Network (2014). *Ad Hoc Query on "the support/accommodation provided to irregularly staying third country nationals"*. European Commission.
- European Migration Network (2007). Annual Policy Report 2007. Sweden.
- European Migration Network (2009). Annual Policy Report 2009. Sweden.
- European Migration Network (2010). Annual Policy Report 2010. Sweden.
- European Migration Network & Migrationsverket (2011). EMN Policy Report 2011. Sweden.
- European Migration Network & Migrationsverket (2012). EMN Policy Report 2012. Sweden.
- European Migration Network & Migrationsverket (2014). EMN Policy Report 2014. Sweden.
- European Migration Network (datum onbekend). The Organisation of Asylum and Migration Policies. Factsheet: United Kingdom. European Commission.
- Europese Raad (2003). Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij één van de lidstaten wordt ingediend. Nr. 343/2003. Brussel.
- Europese Unie (2007). *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie*. Europese Unie.
- Eurostat (2015a). Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex – annual data. Geraadpleegd op 20 oktober 2015. Via: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>
- Eurostat (2015b). Third country nationals returned following an order to leave – annual data. Geraadpleegd op 20 oktober 2015. Via: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>
- Eurostat (2015c). Third country nationals ordered to leave – annual data. Geraadpleegd op 20 oktober 2015. Via: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>
- Gibney, M. J., & Hansen, R. (2003). *Asylum policy in the West: Past trends, future possibilities* (No. 2003/68). WIDER Discussion Papers//World Institute for Development Economics.
- Greenlee, G. (2008). Postcards and Pearls: life lessons from solo moments on the road. Aventine Press
- Guild, E. (2006). The Europeanisation of Europe's asylum policy. *International Journal of Refugee Law*, 18(3-4), 630-651.

- Hemerijck, A.C. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30 (1): 3-19.
- Home Office (2015). United Kingdom Annual Policy Report 2014. European Migration Network & Home Office.
- Immigratie en Naturalisatie Dienst (datum onbekend). Vluchtelingenverdrag van Genève. Geraadpleegd op 14 april 2015. Via: https://kdw.ind.nl/KnowledgeRoot.aspx?restart=true&knowledge_id=LBVluchtelingenverdragVanGeneve&jse=1
- Kasteleijn, N. (2014). Uitgeprocedeerde asielzoekers 'Vluchthaven' moeten weg. NRC. Geraadpleegd op 14 februari 2015. Via: <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/07/04/uitgeprocedeerde-asielzoekers-vluchthaven-moeten-weg/>
- Knossen, E. (2015a). Duitse asielwet moet nieuwe migranten afschrikken. Elsevier. Geraadpleegd op 25 oktober 2015, via: <http://www.elsevier.nl/Buitenland/achtergrond/2015/9/Duitse-asielwet-moet-nieuwe-migranten-afschrikken-2694025W/>
- Knossen, E. (2015b). Zo wil de Deense regering migranten afschrikken. Elsevier. Geraadpleegd op 25 oktober 2015, via: <http://www.elsevier.nl/Buitenland/achtergrond/2015/9/Zo-wil-de-Deense-regering-migranten-afschrikken-2682455W/>
- Korthals, A. H. & Cohen, M. J. (2000). Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000). Den Haag.
- Kriens, J. (2015a). Oproep gemeenten beschikbaar stellen verblijfseenheden. Den Haag. Via: https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/20150916_ledenbrief_oproep-gemeenten-beschikbaar-stellen-verblijfseenheden.pdf
- Larsen, K., Herment, Miras, T. & Humphrey, J. P. (1951). Convention Relating to the Status of Refugees. Genève.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1990). An institutional approach to the theory of policy-making: The role of guidance mechanisms in policy formulation. *Journal of Theoretical Politics*, 2(1), 59-83.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2005). *Elaborating the "New Institutionalism"* (No. 11). Arena.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International organization*, 52(04), 943-969.
- Marsh, D., & McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public administration*, 88(2), 564-583.
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, 30(3), 269-288.
- Migrationsverket (2015). History. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Facts-on-migration/History.html>
- Ministry of Justice (2014). Migration Policy. Stockholm, Sweden.
- NOS (2015). OM in beroep tegen uitspraak vluchtgarage. Geraadpleegd op 4 maart 2015. Via: <http://nos.nl/artikel/2021335-om-in-beroep-tegen-uitspraak-vluchtgarage.html>

- Oosterom, R. (2015). Gemeenten willen illegalen langer opvang bieden. Trouw. Geraadpleegd op 20 december 2015. Via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3987864/2015/04/29/Gemeenten-willen-illegalen-langer-opvang-bieden.dhtml>
- Parlement & Politiek (datum onbekend). Partijvorming. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1wzw/partijen>
- Pendry, E. (2010). United Kingdom Annual Policy Report 2010. European Migration Network & Home Office.
- Penninx, R. (2006). Dutch immigrant policies before and after the Van Gogh murder. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 7(2), 241-254.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(02), 251-267.
- Rechtbank Amsterdam (2015). ECLI:NL:RBAMS:2015:2651. Amsterdam. Via: <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2015:2651>
- Redactie (2014). Amsterdam zet winteropvang uitgeprocedeerde asielzoekers door. AD. Geraadpleegd op 14 februari 2015. Via: <http://www.ad.nl/ad/nl/1041/Amsterdam/article/detail/3788032/2014/11/11/Amsterdam-zet-winteropvang-uitgeprocedeerde-asielzoekers-door.dhtml>
- Redactie (2015). AZC in Zweden in brand gestoken. The Post Online. Geraadpleegd op 7 november 2015. Via: <http://nieuws.tpo.nl/2015/10/17/azc-in-zweden-in-brand-gestoken/>
- Rice, L. & Angus, T. (2011). The Organisation of Asylum and Migration Policies in the UK, 2011. European Migration Network & Home Office.
- Rose, R. (1991). What is lesson-drawing?. *Journal of Public Policy*, 11, pp 3-30.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1988). Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of public policy*, 8(01), 61-80.
- Schuster, L. (2000). A comparative analysis of the asylum policy of seven European governments. *Journal of Refugee Studies*, 13(1), 118-132.
- Shelter (2013). Asylum seekers and refugees. Accessing accommodation and housing support. Geraadpleegd op 14 juni 2015. Via: http://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/23379/ShelterGuide_AsylumSeekers_and_Refugees.pdf
- Smith, E. B. (2010). 'Managing' Migration: Discourses on Immigration and 'Race Relations' From Thatcherism to New Labour.
- Sprangers, A., Nicolaas, H. & Korpel, J. (2009). Toename asielverzoeken in Nederland sterker dan in EU. In: bevolkingstrends, 2^e kwartaal 2009. Via: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/2EF2F134-E70E-4843-BF16-40815E9C6F90/0/2009k2b15p22art.pdf>
- Stone, D. (1999). Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*, 19(1), 51-59.

Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European public policy*, 11(3), 545-566.

The Committee of Ministers (2015). Follow-up to the decisions of the European Committee of Social Rights (ECSR) in the context of the collective complaints procedure.

Thiel, S. V. (2007). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. *Bussum: Coutinho*.

TPO (2015a). De stemming van 29 maart 2015. Geraadpleegd op 14 april 2015. Via: <http://tpo.nl/wp-content/uploads/2015/03/2015-03-29.pdf>

TPO (2015b). De stemming van 19 april 2015. Geraadpleegd op 20 april 2015. Via: <http://tpo.nl/wp-content/uploads/2015/04/2015-04-19.pdf>

Trouw (2015). Kabinet mag eisen stellen aan opvang illegaal. Geraadpleegd op 9 januari 2016. Via: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/4195488/2015/11/26/Kabinet-mag-eisen-stellen-aan-opvang-illegaal.dhtml>

Vadher, K. (2008). United Kingdom Country Report: EMN 2008 Annual Policy Report. European Migration Network & Home Office.

van Hoesel, P. (2014). Een nieuwe rol voor beleidsonderzoekers?, *Beleidsonderzoek Online*

Voordewind J. & Voortman, L. (2015). Gewijzigde motie van de leden Voordewind en Voortman ter vervanging van die gedrukt onder nr. 1977. Den Haag. Geraadpleegd op 20 november 2015. Via: <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2015Z06725&did=2015D13709>

Weimer, D. L. (1993). The current state of design craft: Borrowing, tinkering, and problem solving. *Public Administration Review*, 110-120.

De Witt, R. (2007). Gemeenten akkoord met generaal pardonregeling. Elsevier. Geraadpleegd op 29 december 2015. Via: <http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2007/4/Gemeenten-akkoord-met-generaal-pardonregeling-ELSEVIER121522W/>

I. Overzicht respondenten

R1	Medewerker stichting INLIA
R2	Kamerlid PvdA
R3	Medewerker Wereldhuis
R4	Advocaat
R5	Juridisch coördinator Vluchtelingenwerk Zuid Holland Noord
R6	Medewerker Kerk in Actie
R7	Medewerker SNDVU
R8	Secretaris ACVZ
R9	Beleidsmedewerker D66 Tweede Kamerfractie
R10	Beleidsmedewerker gemeente Groningen
R11	Onderzoeker Movisie
R12	Medewerker Vluchtelingenwerk Noord-Brabant
R13	Medewerker Vluchtelingenwerk Noord-Brabant
R14	Medewerker IOM Nederland
R15	Gemeenteraadslid Leefbaar Rotterdam
R16	Beleidsmedewerker gemeente Utrecht
R17	Beleidsmedewerker gemeente Utrecht
R18	Voorzitter Asielcommissie VNG/burgemeester Katwijk
R19	Kamerlid/beleidsmedewerker CDA
R20	Kamerlid/beleidsmedewerker SGP
R21	Gemeenteraadslid VVD Utrecht
R22	Kamerlid/beleidsmedewerker ChristenUnie

II. Interviewgide

De hier weergegeven interviewgide geldt als een opzet. Door de semigestructureerde aard van de kwalitatieve interviews bestond er de vrijheid om van de vragen af te wijken. Deze interviewgide kan met recht worden gezien als een 'gide', veelal is tijdens de interviews geprobeerd om alle onderwerpen aan de orde te laten komen: soms door middel van andere vragen of in een andere volgorde.

1. **Introductie** → ik doe onderzoek naar het Nederlandse bed-bad-brood beleid, naar aanleiding van de uitspraken van het ECSR en het Comité van Ministers. Ik heb zelf aanvullende voorstellen geformuleerd, naast het Nederlandse voorstel, die ik graag wil bespreken.
2. **Het Nederlandse beleid nu** → kunt u beginnen iets te vertellen over uw ervaringen met het Nederlandse asiel- en terugkeerbeleid en de omgang met uitgeprocedeerde asielzoekers door de Nederlandse overheid? Wat zijn de grootste knelpunten?
 - a. **Het Nederlandse voorstel m.b.t. bed-bad-brood** → voorfase, 6 locaties, begeleiding, medewerking. Wat is de opvatting daar over?
 - Waarom?
 - Wat verwacht u voor effecten van dit voorstel? Zijn deze wenselijk? Waarom?
3. **Wat als: voorstel Zweden** → wat als er geen verschil wordt gemaakt in de opvang voor asielzoekers die nog in procedure zijn en de asielzoekers die uitgeprocedeed zijn.
 - Wat is uw eerste reactie hier op? Waarom? → aansturen op goede redeneringen en link leggen naar maatschappelijke ontwikkelingen etc.
 - Verwacht u dat dit voorstel haalbaar is? Waarom? Wat zou er nodig zijn om dit te realiseren?
 - Wat verwacht u voor effecten van dit voorstel? Zijn deze wenselijk? Waarom?
4. **Wat als: voorstel Engeland** → wat als er een overgangsregeling wordt ingesteld voor asielzoekers die tijdens hun procedure 18 jaar zijn geworden en onderwijs kregen tijdens hun procedure? Tijdens deze overgangsregeling mogen ze tot hun 25^e jaar aanspraak maken op sociale voorzieningen.
 - Wat is uw eerste reactie hier op? Waarom? → aansturen op goede redeneringen en link leggen naar maatschappelijke ontwikkelingen etc.
 - Verwacht u dat dit voorstel haalbaar is? Waarom? Wat zou er nodig zijn om dit te realiseren?
 - Wat verwacht u voor effecten van dit voorstel? Zijn deze wenselijk? Waarom?
5. **Het ECSR en het Comité van Ministers stellen dat er een bepaalde 'humanitaire vorm' van opvang moet worden gegeven aan uitgeprocedeerde asielzoekers.**
 - Wat vindt u van deze uitspraak?
 - Wat verstaat u onder humanitaire opvang?
6. **Heeft u andere voorstellen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die we nog niet hebben besproken?**
 - Informeer hierbij ook naar gemeenten.
7. **Wie is volgens u verantwoordelijk voor eventuele veranderingen in de opvangmogelijkheden voor uitgeprocedeerde asielzoekers?**
8. **Wat zou volgens u de ideale situatie zijn?**
 - Vraag hierbij naar wat het doel daarvan moet zijn.
 - Vraag wat voor rol opvang hier in kan spelen als dit niet ter sprake komt.
9. **Heeft u nog vragen en/of opmerkingen?**