



Co-funded by the
Asylum, Migration and Integration Fund
of the European Union

INFORMATIEBLAD **ADDITIONALITEIT**



ccme

churches' commission for migrants in europe

SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE PUNTEN

- Additionaliteit binnen complementaire routes wordt op verschillende manieren gedefinieerd, waaronder extra plekken of middelen voor de bescherming van vluchtelingen, extra betrokken actoren, extra vormen van ondersteuning of extra groepen vluchtelingen die hiervan profiteren.
- Het belang van additionaliteit hangt samen met zorgen dat complementaire routes politiek en praktisch kunnen worden ingezet om het recht op asiel of het bestaande sociale zekerheidsstelsel te ondermijnen.
- Voorbeelden van veelbelovende praktijken op het gebied van additionaliteit zijn onder andere: extra opvangplaatsen en programma's (zoals humanitaire corridors), extra vormen van ondersteuning (bijvoorbeeld mentoring via het NeST-project) of extra doelgroepen binnen de vluchtelingengemeenschap (zoals "academische/universitaire" corridors).

WAT IS ADDITIONALITEIT?

Hoewel additionaliteit vaak wordt besproken door maatschappelijke organisaties, bestaat er binnen de context van complementaire trajecten geen eenduidige definitie. Volgens UNHCR impliceert de term 'complementair traject' al dat het een aanvulling vormt op andere manieren om bescherming te verkrijgen, zoals asiel of hervestigingsprogramma's die door UNHCR worden doorverwezen. In deze lijn stelt het SAFE-project van het Franse Forum Réfugiés: "Ze mogen de mogelijkheid om asiel aan te vragen op het grondgebied of aan de grenzen niet elimineren. Bovendien moeten ze aanvullend zijn op hervestiging en mogen ze de verplichtingen van staten niet ondermijnen."

Evenzo schrijft de International Catholic Migration Commission (ICMC): "Wij pleiten ervoor dat de nieuwe en diverse beschermings- en integratiekansen die complementaire trajecten bieden, aanvullend zijn op alle huidige en toekomstige hervestigingsverplichtingen (het principe van 'additionaliteit'). Deze trajecten mogen geen afbreuk doen aan adequate opvangstandaarden en waarborgen voor asielzoekers."

Beide bijdragen benadrukken additionaliteit als een aanvulling op bestaande asielprocedures, zowel in praktische als juridische zin. Tijdens de CCME-conferentie over community sponsorship in december 2021 voegde Dr. Nikolas Feith Tan nog een extra perspectief toe. Volgens hem betekent additionaliteit dat sponsoring op zijn minst in principe aanvullend zou moeten zijn op de quota voor staathervestiging, of dat het binnen die quota begint maar zich op termijn ontwikkelt tot een aanvullend mechanisme. Indien dit juist is, zou additionaliteit dus ook betekenen dat er meer veilige toegangsplaatsen beschikbaar komen voor vluchtelingen.

Naast deze juridische en kwantitatieve benadering kan additionaliteit zich ook manifesteren als extra ondersteuning en begeleiding voor mensen die internationale bescherming nodig hebben. Dit gebeurt meestal in de vestigings- en integratiefase, bijvoorbeeld via mentor- of 'buddy'-programma's.

Een ander cruciaal aspect is de mobilisatie van extra middelen. Dit gaat in de eerste plaats om tijd: individuen of groepen die voorheen niet betrokken waren bij vluchtelingenondersteuning, zetten zich hier nu wél voor in. In sommige gevallen omvat additionaliteit ook financiële middelen. Zo hebben de humanitaire corridors in Italië aanzienlijke financiering ontvangen via het Otto Per Mille-belastingallocatieprogramma van de Waldensiaanse en Methodistische Kerk in Italië.

Tot slot kan additionaliteit ook verwijzen naar het bereiken of betrekken van extra groepen vluchtelingen die tot nu toe buiten de bestaande trajecten vielen. Dit kunnen personen met andere beschermingsbehoeften zijn, groepen met een specifiek profiel of individuen met een andere beschermingsstatus. Terwijl hervestiging een duurzame oplossing biedt voor erkende vluchtelingen, kunnen complementaire trajecten in sommige gevallen ook asielzoekers omvatten.

WAAROM IS ADDITIONALITEIT BELANGRIJK?

Veel organisaties die het belang van additionaliteit benadrukken, doen dit in het licht van de huidige asiel- en migratiebeleidscontext en de bredere discussie over sociaal beleid. Claire Rimmer van ECRE noemt additionaliteit zelfs de “gouden standaard” van (complementaire) trajecten.¹

De discussie over complementaire migratieroutes speelt zich af tegen de achtergrond van pogingen van Europese landen om het aantal asielaanvragen—de zogenaemde “spontane” aankomsten—te verminderen. Een tendens binnen verschillende regeringen en politieke partijen is het creëren van een onderscheid tussen zogenaamd “illegale”² aankomsten (de “slechten”) en degenen die wachten in landen van herkomst of eerste asielaanvraag (de “goeden”). In deze redenering wordt steun voor complementaire migratieroutes soms gekoppeld aan plannen om deze routes uit te breiden ten koste van het fundamentele recht op asiel. Hierdoor dreigt het gevaar dat complementaire migratieroutes worden gebruikt als een excuus om asielprocedures af te bouwen.³ Maatschappelijke organisaties hebben daarom sterk benadrukt dat hun inzet voor complementaire trajecten niet moet worden gezien als een vervanging van het asielrecht, maar als een aanvulling daarop. Veel organisaties pleiten ervoor om complementaire migratieroutes binnen een duidelijk juridisch kader te plaatsen, naast de bestaande wetgeving over asiel en vluchtelingenbescherming.

Een andere belangrijke zorg betreft de bredere context van de afbouw van de welvaartsstaat. In Europa bestaan grote verschillen tussen landen. Sommige staten kennen van oudsher een beperkt door de overheid gerund sociaal zekerheidsstelsel, waarbij een groot deel van de sociale zorg wordt gedragen door families, liefdadigheidsinstellingen en kerken. Andere landen functioneren als klassieke verzorgingsstaten, waarin vrijwel alle sociale ondersteuning door de overheid wordt georganiseerd. Door bezuinigingen op de verzorgingsstaat en pogingen om staatsuitgaven te beperken, ontstaat het risico dat overheden steeds meer verantwoordelijkheid voor vluchtelingenopvang afschuiven op het maatschappelijk middenveld. In het ergste geval kan dit ertoe leiden dat staten internationaal de indruk wekken hun verplichtingen na te komen, terwijl de financiering en uitvoering feitelijk bij de burgermaatschappij liggen. Tijdens een CCME-conferentie over sponsoring in 2022 werd dit risico expliciet benoemd: “Er bestaat een risico dat onder bepaalde omstandigheden de uitvoering van deze (sponsor)programma’s regeringen ertoe kan aanzetten hun plichten ten aanzien van asielzoekers te verwaarlozen en uitsluitend te vertrouwen op particuliere actoren voor legale trajecten en integratie.”⁴

Tegen deze achtergrond is additionaliteit een belangrijk criterium geworden om te waarborgen dat het maatschappelijk middenveld geen taken op zich neemt die eigenlijk de verantwoordelijkheid van de staat zijn.

VEELBELOVENDE PRAKTIJKEN EN VOORBEELDEN VAN ADDITIONALITEIT

Het identificeren van goede voorbeelden van additionaliteit in de praktijk kan uitdagend zijn. Alle programma’s voor aanvullende trajecten hebben immers op de een of andere manier extra ruimte gecreëerd en/of aanvullende ondersteuning geboden. Het bewijzen dat deze trajecten daadwerkelijk een aanvulling vormen op bestaande programma’s is echter complex. Dit leidt vaak tot speculaties: zou de staat vergelijkbare initiatieven hebben gelanceerd als deze programma’s er niet waren geweest? En hoe moeten we additionaliteit beoordelen in landen waar een specifiek aanvullend traject bestaat, maar geen duidelijk hervestigingsprogramma?⁵

1 ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, p. 13

2 Het bestempelen van asielaanvragen zonder voorafgaande toestemming als “illegaal” is een duidelijke schending van de geest van het VN-Vluchtelingenverdrag, dat in artikel 31 bepaalt: “De Verdragsluitende Staten zullen geen sancties opleggen wegens illegale binnenkomst of aanwezigheid aan vluchtelingen die, rechtstreeks afkomstig uit een gebied waar hun leven of vrijheid werd bedreigd in de zin van artikel 1, zonder toestemming het grondgebied betreden of zich daar bevinden, op voorwaarde dat zij zich zonder vertraging bij de autoriteiten melden en gegronde redenen aanvoeren voor hun illegale binnenkomst of aanwezigheid.”

3 Zie bijvoorbeeld the European People’s Party manifesto for the European Parliament election: <https://www.epp.eu/papers/epp-manifesto-2024>

4 CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what’s new, p.17

5 Cf: ECRE/Rimmer (footnote 1)

Opvangplaatsen en middelen

umanitaire corridors, met name in Italië en Frankrijk, vormen waarschijnlijk de duidelijkste voorbeelden van additionaliteit. Deze corridors, die tien jaar geleden werden geïnitieerd, hebben via protocollen met overheidsinstanties duizenden mensen die bescherming nodig hebben op georganiseerde wijze in veiligheid gebracht. Dit gebeurde in samenwerking met coalities van maatschappelijke organisaties, waaronder COMET-leider FCEI. De meeste van deze vluchtelingen waren gestrand na hun vlucht voor conflicten in landen als Afghanistan, Syrië of Soedan en vonden onderdak in Italië en Frankrijk.

Hoewel sommigen erop wijzen dat de corridors functioneren binnen een steeds restrictiever asielbeleid, is het duidelijk dat zij aanvullende beschermingsruimte hebben gecreëerd en niet de bestaande beschermingssystemen hebben vervangen. Daarnaast hebben zij extra middelen gemobiliseerd, zowel financieel als in de vorm van intensievere opvang- en integratieondersteuning door betrokken individuen en organisaties. In sommige gevallen boden de corridors bescherming aan mensen die anders buiten de traditionele vluchtelingenprogramma's zouden vallen, doordat er ruimere toelatingscriteria werden gehanteerd.

De effectiviteit van het corridor-model werd recentelijk opnieuw bevestigd door een nieuw protocol dat in december 2023 werd ondertekend in het kader van COMET. Dit protocol, een samenwerking tussen de Italiaanse regering en partners zoals FCEI, regelt een corridor naar Italië voor mensen die vastzitten in Libië of Niger. Andere COMET-partners waren direct betrokken bij de identificatie, voorbereiding, transport, opvang en nazorg van deze vluchtelingen.

Een aspect dat nog niet volledig is uitgewerkt, is de wettelijke basis van de corridors. Terwijl verschillende protocollen ad-hoc oplossingen hebben gecreëerd, zou een aparte wetgeving of integratie in bestaande wetgeving een duidelijk signaal afgeven dat deze corridors een structureel en aanvullend instrument voor vluchtelingenbescherming blijven.

Intensievere ondersteuning en mentoring

In het Duitse NeST-programma krijgt additionaliteit een andere invulling. Dit humanitaire toelatingsprogramma van de Duitse federale overheid richt zich op bijzonder kwetsbare vluchtelingen in landen van eerste opvang en biedt een aanvullende dimensie binnen het bestaande, door de staat beheerde opvangsysteem. De kern van dit programma ligt niet in huisvesting of economische ondersteuning – deze worden door de staat gefaciliteerd – maar in de intensieve begeleiding van kwetsbare vluchtelingen.

Het maatschappelijke middenveld, waaronder COMET-partner Protestantse Kerk in Westfalen (EKvW), werven en vormen mentorgroepen die vluchtelingen extra en gepersonaliseerde ondersteuning bieden. Deze ondersteuning wordt vaak geboden door burgers zonder eerdere ervaring in vluchtelingenhulp. Een belangrijk focusgebied is de sociale participatie van vluchtelingen, afgestemd op hun eigen mogelijkheden en wensen. Hierdoor biedt het programma niet alleen aanvullende begeleiding, maar helpt het ook vluchtelingen die anders met aanzienlijke moeilijkheden te kampen zouden hebben om succesvol een nieuw leven op te bouwen.

Additionaliteit door focus op een specifieke doelgroep

Een ander voorbeeld van additionaliteit is te vinden in academische en educatieve trajecten, die specifiek gericht zijn op vluchtelingen met een academische achtergrond. Tijdens de looptijd van het COMET-project organiseerde COMET-partner Forum Réfugiés een traject waarin tien studenten werden ondersteund bij hun studie aan de Université Clermont Auvergne en de Université Jean Monnet Saint-Étienne in Frankrijk. Deze pilot richtte zich op een doelgroep die vaak over het hoofd wordt gezien in vluchtelingenhulp en bracht tevens een extra institutionele actor – universiteiten – in het proces. Soortgelijke initiatieven zijn al in verschillende landen geïmplementeerd of gepland, zij het vaak nog in een experimentele fase.

BRONNEN

- CCME/Oisin Desmond/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: between opportunities and challenges, 2021 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2022/05/CCME-Com-spon-1-to-3-12-2021-berlin-final-report.pdf>
- CCME/Deborah Romano: Community sponsorship and churches: what's new, 2022 <https://ccme.eu/wp-content/uploads/2023/02/Report-Community-Sponsorship-Warsaw-Oct-2022-FINAL.pdf>
- ECRE/Claire Rimmer: Pathways to Protection: Mapping visa schemes and other practices enabling people in need of international protection to reach Europe safely, 2024 https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/03/ECRE-Study_Pathways-to-Protection.pdf
- ERN/IOM/ICMC: Expanding solutions for refugees: complementary pathways of admission to Europe Strategic Assessment, 2018 <https://www.iom.int/resources/expanding-solutions-refugees-complementary-pathways-admission-europe-strategic-assessment>

Dit informatieblad is opgesteld door het Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME) als onderdeel van het Complementary Pathways Network (COMET)-project. De auteur is Torsten Moritz.

Het COMET-project ontving financiering van het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) van de Europese Unie. Alle projectdocumenten zijn te vinden op de COMET-projectwebsite: www.cometnetwork.eu

De inhoud van deze publicatie representeert de mening van de auteur en is uitsluitend zijn/haar verantwoordelijkheid. De Europese Commissie kan niet verantwoordelijk gehouden worden voor het gebruik van de informatie in deze publicatie.

Neem voor meer informatie over het matchen van vluchtelingen contact op met CCME Europe via: info@ccme.be.

© 2025 CCME. Alle rechten voorbehouden.