

pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen

Een onderzoek naar de impact van het
gewijzigde beleid

Groningen, februari 2013

mr. Melle Schol
mr. Nicolette Woestenburg
mr. Anna Sibma
mr. Louis de Jager
prof.dr. Heinrich Winter

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

SAMENVATTING	1
1.1 ACHTERGROND	1
1.2 ONDERZOEKSVRAAG	1
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	1
1.4 BESCHRIJVING VAN HET PROCES	2
1.5 CONCLUSIE	3
SUMMARY	5
1.1 BACKGROUND	5
1.2 FOCUS OF STUDY	5
1.3 APPROACH	5
1.4 DESCRIPTION OF THE PROCESS	6
1.5 CONCLUSION	6
ONDERZOEKSVRAGEN EN -AANPAK	9
1.1 INLEIDING	9
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	10
1.2.1 <i>Koppeling deelvragen en implementatieplan</i>	11
1.3 AANPAK	12
1.3.1 <i>Beoordelingskader</i>	12
1.3.2 <i>Onderzoeksactiviteiten</i>	12
1.4 ANALYSE	14
1.5 LEESWIJZER	15
HET PROCES IN VOGELVLUCHT	17
2.1 INLEIDING	17
2.2 TOELICHTING OP FIGUUR 2.1 EN 2.2	18
2.3 BELANGRIJKE BEVINDINGEN	21
SELECTIE	23
3.1 INLEIDING	23
3.2 MISSIEBESTEMMINGEN	23
3.3 VOORBEREIDING OP DE MISSIE	24
3.4 SELECTIEPROCES TIJDENS EEN MISSIE	25
3.4.1 <i>Gesprekken met de vluchtelingen</i>	26
3.4.2 <i>De selectie</i>	27
3.4.3 <i>Administratie</i>	28
3.5 SELECTIE VAN INDIVIDUELE 'DOSSIERVLUCHTELINGEN'	30
3.6 BELANGRIJKE BEVINDINGEN	31
3.6.1 <i>Praktijk die verloopt conform implementatieplan</i>	31
3.6.2 <i>Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan</i>	31
VOORBEREIDING VLUCHTELINGEN	33

4.1	INLEIDING	33
4.2	CULTURELE ORIËNTATIETRAINING.....	33
4.3	VOORBEREIDING VAN VLUCHTELINGEN DIE WORDEN GESELECTEERD OP 'DOSSIERBASIS'	35
4.4	OPVATTINGEN VAN VLUCHTELINGEN OVER DE VOORBEREIDING	36
4.5	BELANGRIJKE BEVINDINGEN	39
4.5.1	<i>Praktijk die verloopt conform het implementatieplan</i>	39
4.5.2	<i>Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan</i>	39
VOORBEREIDING IN GEMEENTEN		41
5.1	INLEIDING	41
5.2	INFORMATIEVOORZIENING AAN GEMEENTEN OVER DE BELEIDSWIJZIGING	41
5.2.1	<i>Activiteiten</i>	41
5.2.2	<i>Onderwerpen informatievoorziening</i>	43
5.3	43
5.3	OVERDRACHTSDOSSIER.....	44
5.3.1	<i>Beschikbaarheid overdrachtdossier</i>	44
5.3.2	<i>Informatie in het overdrachtdossier</i>	45
5.4	MEDISCH DOSSIER	46
5.5	HUISVESTING	47
5.5.1	<i>Beschikbaarheid en oplevering van de woning</i>	47
5.5.2	<i>Inrichten van de woning</i>	48
5.6	ANDERE STATUSHOUDERS	50
5.7	BELANGRIJKE BEVINDINGEN	50
5.7.1	<i>Praktijk die verloopt volgens het implementatieplan</i>	50
5.7.2	<i>Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan</i>	52
REIS EN AANKOMST		53
6.1	INLEIDING	53
6.2	REIS NAAR NEDERLAND	53
6.3	AANKOMST EN VERBLIJF OP SCHIPHOL	54
6.4	AANKOMST IN DE GEMEENTE	55
6.4.1	<i>Beschrijving van de praktijk</i>	55
6.4.2	<i>Knelpunten die zich voordoen bij de aankomst in gemeenten</i>	58
6.5	AANKOMST NAJAAR 2012	60
6.6	BELANGRIJKE BEVINDINGEN	61
6.6.1	<i>Praktijk die verloopt conform het implementatieplan</i>	61
6.6.2	<i>Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan</i>	62
VERBLIJF		65
7.1	INLEIDING	65
7.2	MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING	65
7.2.1	<i>Vergelijking maatschappelijke begeleiding met die van andere statushouders</i>	68
7.3	SCHOLING	72
7.3.1	<i>Gemeentelijke verantwoordelijkheid</i>	72
7.3.2	<i>Informatievoorziening richting onderwijsinstellingen</i>	72
7.3.3	<i>Informatievoorziening richting de vluchteling</i>	73
7.3.4	<i>Hoger onderwijs</i>	74
7.3.5	<i>Opvattingen betrokkenen</i>	75
7.4	WERK	76
7.5	MEDISCHE ZORG DOOR DE HUISARTS	76
7.5.1	<i>Informatieverstrekking aan de huisarts</i>	76
7.5.2	<i>Informatieverstrekking door de huisarts aan de vluchteling</i>	77

7.6	BELANGRIJKE BEVINDINGEN	78
7.6.1	<i>Praktijk die verloopt conform het uitvoeringsplan</i>	<i>78</i>
FINANCIËN	81
8.1	INLEIDING	81
8.2	KOSTEN VAN DE PLAATSING VAN HERVESTIGDE VLUCHTELINGEN.....	82
8.3	FINANCIERING DOOR GEMEENTEN.....	84
8.3.1	<i>Financiering van levensonderhoud.....</i>	<i>84</i>
8.3.2	<i>Financiering van inburgeringscursussen en andere taal- en kennisvoorzieningen</i>	<i>84</i>
8.3.3	<i>Financiering van de woninginrichting</i>	<i>85</i>
8.3.4	<i>Financiering vanuit de extra middelen van het COA</i>	<i>86</i>
8.4	TOEREIKENDHEID VAN DE FINANCIËLE MIDDELEN.....	88
8.5	BELANGRIJKE BEVINDINGEN	89
8.5.1	<i>Praktijk die verloopt conform het implementatieplan</i>	<i>89</i>
CONCLUSIE	91
9.1	INLEIDING	91
9.2	PRAKTIJK DIE NIET VERLOOPT CONFORM HET IMPLEMENTATIEPLAN.....	92
9.2.1	<i>Negatieve ervaringen met punten die afwijken van het implementatieplan.....</i>	<i>92</i>
9.2.2	<i>Positieve noch negatieve ervaringen met punten die afwijken van het plan.....</i>	<i>93</i>
9.2.3	<i>Positieve ervaringen met punten die afwijken van het implementatieplan.....</i>	<i>93</i>
9.3	PRAKTIJK DIE VERLOOPT CONFORM HET IMPLEMENTATIEPLAN	93
9.3.1	<i>Negatieve ervaringen met punten die verlopen conform het implementatieplan.....</i>	<i>94</i>
9.3.2	<i>Positieve noch negatieve ervaringen met punten die verlopen conform het plan</i>	<i>94</i>
9.3.3	<i>Positieve ervaringen met punten die verlopen conform het implementatieplan.....</i>	<i>96</i>
9.4	BEST PRACTICES	96
9.5	SLOTWOORD	96
BIJLAGE I	99
BIJLAGE II	101
BIJLAGE III	103
BIJLAGE IV	109
BIJLAGE V	127

Colofon



Het onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof.dr. Heinrich Winter

Onderzoekers: mr. Melle Schol, mr. Anna Sibma, mr. Nicolette Woestenburg, mr. Louis de Jager.

Begeleidingscommissie: prof. mr. dr. A.B. Terlouw, drs. A. ten Boom, mr. R.J.A. Bruin, drs. J. van Etten, dr. J.H.M.M. Tholen, drs. R.M.F. Weiler, J. Janssen MSc.

© 2013 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Samenvatting

1.1 Achtergrond

Jaarlijks worden ongeveer 500 vluchtelingen uitgenodigd om naar Nederland te komen. Het gaat hierbij om vreemdelingen die niet terug kunnen naar hun land van herkomst. Tot 1 juli 2011 werden deze 'hervestigde' vluchtelingen gedurende maximaal zes maanden opgevangen in een asielzoekerscentrum in Amersfoort. Daarna betrokken de vluchtelingen hun woning in gemeenten. Sinds 1 juli 2011 worden hervestigde vluchtelingen direct geplaatst in gemeenten. Waar voorbereidende werkzaamheden, zoals de eerste kennismaking met Nederland, het begin van integratieactiviteiten, taalcursussen en het verstrekken van documenten, voorheen plaats vonden in het asielzoekerscentrum in Amersfoort, gebeurt dat nu direct in gemeenten en deels al voor vertrek naar Nederland. Het ontwerp van deze beleidswijziging is opgenomen in het 'Implementatieplan Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten'. Hierin wordt beschreven hoe het proces gestalte dient te krijgen en welke taken de verschillende betrokken organisaties dienen te verrichten.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is hoe de directe plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten in de praktijk verloopt, zowel inhoudelijk als financieel, hoe deze uitvoeringspraktijk beoordeeld wordt door betrokken partijen en of zich daarbij knelpunten voordoen. Een beschrijving van de praktijk staat in dit onderzoek centraal. Daarbij wordt de praktijk in dit onderzoek getoetst aan hetgeen is beschreven in het implementatieplan. Aanvullend daarop behelst dit onderzoek een beschrijving van de ervaringen en oordelen van betrokkenen bij de uitvoering van het beleid (vluchtelingen, gemeenten, huisartsen, onderwijsinstellingen, organisaties voor maatschappelijke begeleiding, etc.).

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is een documentstudie uitgevoerd en zijn bijna alle gemeenten die vanaf 1 juli 2011 hervestigde vluchtelingen hebben opgevangen telefonisch geïnterviewd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Daarnaast is in tien gemeenten een casestudie uitgevoerd, waarbij gesproken is met beleidsmedewerkers, financieel medewerkers, medewerkers van organisaties die de vluchtelingen

begeleiden, huisartsen en vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen. Ook zijn in deze gemeenten gesprekken gevoerd met vluchtelingen. Verder zijn interviews gehouden bij landelijke bij de plaatsing van hervestigde vluchtelingen betrokken instanties, zoals de IND en het COA.

1.4 Beschrijving van het proces

Bij het proces van de selectie, voorbereiding, de reis, de aankomst en het verblijf van hervestigde vluchtelingen in gemeenten zijn diverse partijen betrokken. De praktijk van de uitvoering van dit proces wordt in dit onderzoek uitvoerig beschreven. Het proces en de uitvoering lenen zich vanwege hun complexiteit niet voor een uitvoerige beschrijving in deze samenvatting. Daarvoor wordt verwezen naar de rapportage. In het kort kan het proces als volgt worden verrat.

Hervestigde vluchtelingen worden groepsgewijs via een 'selectiemissie' of individueel, op basis van hun dossier, uitgenodigd om zich in Nederland te (her)vestigen. Tijdens selectiemissies in landen waar vluchtelingen (tijdelijk) hun toevlucht hebben gevonden, selecteert de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) groepsgewijs per keer circa honderd vluchtelingen. Daarnaast worden jaarlijks ongeveer honderd vluchtelingen uitgenodigd buiten de selectiemissies om, op basis van een prangende situatie in het land van toevlucht. Deze personen worden individueel uitgenodigd op 'dossierbasis'. De IND komt via United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in contact met de vluchtelingen die potentieel in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland. De IND beslist of een door UNHCR voorgedragen vluchteling daadwerkelijk in aanmerking komt voor hervestiging.

Vluchtelingen die zijn geselecteerd om zich te (her)vestigen in Nederland ontvangen informatie over Nederland. Op die manier kunnen zij zich voorbereiden op hun nieuwe bestaan. De voorlichting wordt in het geval van vluchtelingen die zijn geselecteerd tijdens een selectiemissie verzorgd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en bestaat uit verschillende trainingen in het land waar de vluchteling zich op dat moment bevindt. Vluchtelingen die worden geselecteerd op 'dossierbasis' worden in principe voorgelicht door middel van de verstrekking van schriftelijke informatie, wanneer mogelijk worden zij voorgelicht door middel van een korte cursus.

Hervestigde vluchtelingen reizen per vliegtuig naar Nederland. Bij aankomst worden ze op Schiphol opgevangen. Zij verblijven hier een nacht in een hotel, vullen enig papierwerk in, ontvangen (als het goed is) een verblijfspas van de IND en ondergaan een tuberculosecontrole. Vervolgens worden de vluchtelingen door het COA overgebracht naar de gemeente waar zij zich zullen vestigen.

De hervestigde vluchtelingen worden in de gemeente waar zij komen te wonen, welkom geheten door medewerkers van de gemeente, al dan niet in samenwerking met de maatschappelijke organisatie die de begeleiding van de hervestigde vluchteling voor zijn rekening zal nemen. De organisaties dragen er zorg voor dat de hervestigde vluchteling enkele formele administratieve handelingen verricht en begeleiden de hervestigde vluchteling naar zijn nieuwe woning. Om hun weg te vinden in de samenleving worden hervestigde vluchtelingen tijdens hun verblijf in de gemeente enige tijd begeleid door een maatschappelijke organisatie. Hervestigde vluchtelingen zijn in principe verplicht een inburgeringscursus te volgen.

1.5

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de directe plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten in de praktijk over het algemeen goed verloopt en door betrokken partijen over het algemeen ook als positief wordt ervaren. Op veel punten verloopt de praktijk conform het implementatieplan en doen zich geen problemen voor. Op een aantal punten wijkt de praktijk af van het plan en ervaren betrokken partijen daarom wel problemen. Op deze punten dient de praktijk te worden aangepast aan het plan. Op andere punten veroorzaakt het plan problemen, het plan moet dan worden aangepast aan de praktijk. Belangrijke bevindingen die nopen tot aanpassing van het implementatieplan of de uitvoeringspraktijk zijn:

- Vluchtelingen kunnen bij aankomst in Nederland door problemen met de apparatuur van de IND en problemen met de registratie van persoonsgegevens, vaak niet direct beschikken over een (correcte) verblijfspot. Hierdoor lopen gemeenten, maatschappelijke organisaties en hervestigde vluchtelingen tegen problemen aan. Deze hebben betrekking op het inschrijven in de GBA, het voldoen aan de identificatieplicht, het openen van een bankrekening, het overzetten van de ziektekostenverzekering en het aanvragen van toeslagen, kinderbijslag en AOW. Het IND dient sterk in te zetten op verbetering van dit punt en dient de praktijk aan te passen aan hetgeen is beschreven in het plan.
- Doordat vluchtelingen vaak niet beschikken over een (correcte) verblijfspot slagen gemeenten er niet om de ziektekostenverzekering van de vluchteling die wordt aangeboden door het COA om te zetten in een reguliere verzekering. Om dit het hoofd te bieden is in de praktijk, anders dan is beschreven in het implementatieplan, afgesproken dat de ziektekostenverzekering via het COA doorloopt tot de verzekering is overgesloten door de gemeente. Dit biedt een oplossing voor de vluchtelingen: zij hadden anders in de tussentijd geen ziektekostenverzekering. Het verdient aanbeveling het implementatieplan op dit punt aan te passen aan de praktijk.
- In een klein aantal gemeenten is door gemeenten of het Bureau Medische Adviesing (BMA) geen huisarts geregeld voor de hervestigde vluchteling. Dit brengt medische risico's met zich mee voor de vluchteling. Tot de vluchteling in de gemeente aankomt wordt de medische zorg geregeld door de Internationale Organisatie voor Migratie (tijdens de reis) en het COA (op Schiphol). Wanneer vervolgens geen arts is geregeld in gemeenten, is geen zorg georganiseerd en kunnen medische problemen niet snel het hoofd worden geboden. Op dit punt dient de praktijk te worden aangepast aan het plan; gemeenten en het BMA dienen hun taak correct uit te voeren.
- Een belangrijk punt van aandacht betreft de beperkte kennis van gemeenten van de medische toestand van hervestigde vluchtelingen. De informatie die hierover in het overdrachtdossier is opgenomen is erg globaal van karakter. Soms mist informatie (die wel beschikbaar is in het medisch dossier) die relevant is voor de wijze van huisvesting en de kwaliteit van de eerste opvang door de gemeente en de maatschappelijke organisatie. Het verdient aanbeveling het plan zo aan te passen dat gemeenten kunnen beschikken over alle relevante medische gegevens om passende diensten te kunnen bieden.

Een bescheiden punt van aandacht is dat de wensen van vluchtelingen omtrent de inrichting van hun woning niet altijd overeenkomen met hetgeen voor hen is voorbereid. Om er voor te zorgen dat de wijze waarop gemeenten de woning inrichten meer aansluit bij de wensen

van de vluchtelingen, zou overwogen kunnen worden in het implementatieplan op te nemen dat hierover afstemming plaatsvindt met de vluchteling. De inrichting wordt immers voor een belangrijk deel bekostigd door de vluchteling zelf, Hierbij dient echter in ogenschouw te worden genomen dat dit niet eenvoudig is te organiseren.

Gemeenten organiseren het proces van plaatsing van hervestigde vluchtelingen op diverse manieren. De wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de inrichting van woningen voor vluchtelingen en de taakverdeling tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties loopt per gemeente uiteen. Deze verscheidenheid is geëigend; het implementatieplan laat hier ruimte toe. Deze verscheidenheid is ook waarneembaar ten aanzien van de financiering. Gemeenten financieren het proces op diverse manieren en houden verschillende visies na op de wijze waarop de financiering gestalte zou moeten krijgen. 68% van de gemeenten geeft aan dat de middelen die de gemeenten ter beschikking heeft voor de bekostiging van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen toereikend zijn. 23% van de gemeenten komt tekort voor de financiering van een of meer activiteiten.

De ervaringen van gemeenten en andere betrokkenen met de uitvoering van het beleid dat van kracht is sinds juli 2011 zijn relatief pril. Het doen van uitspraken over de effectiviteit van het beleid is (nog) niet mogelijk. Wel kan worden gezegd dat gemeenten sinds de beleidswijziging beter te spreken zijn over de samenwerking met het COA, meer inspanningen dienen te verrichten voordat vluchtelingen geplaatst worden in de gemeente en dat maatschappelijke organisaties, met name in het begin, intensievere begeleiding aanbieden aan hervestigde vluchtelingen. Ditzelfde kan worden geconcludeerd wanneer de plaatsing van hervestigde vluchtelingen wordt vergeleken met de plaatsing van andere statushouders.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het beleid zoals dat nu is vormgegeven en wordt uitgevoerd goed en conform het implementatieplan verloopt. Dit neemt niet weg dat de uitvoeringspraktijk en het implementatieplan op enkele belangrijke punten dienen te worden aangepast. Over het algemeen zetten alle betrokken partijen zich echter op allerlei soorten manieren in voor de plaatsing van hervestigde vluchtelingen met de intentie om deze mensen een beter perspectief te geven dan in het land van toevlucht.

Summary

1.1 Background

Every year about 500 refugees are invited to come to the Netherlands. These are people who cannot return to their country of origin. Until 1 July 2011 these ‘resettled’ refugees were housed in an asylum seekers’ centre in Amersfoort for a maximum period of six months, after which they moved to homes in municipalities. Since 1 July 2011 resettled refugees have been placed in municipalities immediately. Whereas preparatory activities such as an initial introduction to the Netherlands, the beginning of integration into Dutch society, language courses and the provision of documents previously took place at the asylum seekers’ centre in Amersfoort, they now take place in the municipalities and to some extent before the refugees travel to the Netherlands. The design of this policy change is set out in the Implementation Plan for Direct Placement of Invited Refugees in Municipalities. The plan specifies how the process is to be implemented and what tasks are to be performed by the various organizations involved in the process.

1.2 Focus of study

The central question of this study is how direct placement and support of resettled refugees in municipalities is actually working out, both practically and financially, how the implementation of this process is assessed by the parties involved and whether there are any specific problems. A description of actual current practice takes a prominent place in the study; this is then compared with what is set out in the implementation plan. The study also includes an account of the experience and opinions of those involved in implementing the policy (refugees, municipalities, GPs, educational institutions, social support organizations, etc.).

1.3 Approach

To answer the central question, a document study was carried out and almost all the municipalities which have received resettled refugees since 1 July 2011 were interviewed by phone using a standard questionnaire. In addition, case studies were carried out in ten municipalities; for these studies policy workers, financial staff, employees of organizations which support refugees, GPs and representatives of educational institutions were interviewed, as were refugees in the same municipalities. Interviews were also conducted with

national agencies involved with the placement of refugees, such as the Immigration and Naturalisation Service (IND) and the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA).

1.4 Description of the process

Several parties are involved in the process of selection, preparation, travel, arrival and accommodation for resettled refugees in municipalities. This study describes the practical implementation of this process in detail. Because of their complexity, the process and its implementation cannot be described in detail in this summary; for a detailed account we refer to the study itself. The process can be summarized briefly as follows.

Resettled refugees are invited to resettle in the Netherlands either in groups through selection missions or individually on the basis of their dossiers. During selection missions in countries where refugees have found temporary shelter, the IND selects groups of about one hundred refugees at a time. In addition, about one hundred refugees a year are invited without involvement of the selection missions, in connection with an urgent situation in the country of refuge. These people are invited individually on the basis of their dossiers. The IND comes into contact with refugees who are potentially eligible for resettlement in the Netherlands via the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The IND decides whether a refugee nominated by the UNHCR is in fact eligible for resettlement.

Refugees who have been selected for resettlement in the Netherlands are given information about the Netherlands so that they can prepare themselves for their new lives. In the case of refugees who have been selected during a selection mission this information is provided by the COA and consists of several training sessions in the country where the refugee is located at the time. Refugees who have been selected on the basis of their dossiers are in principle provided with written information, and if possible they are also given short courses.

Resettled refugees travel to the Netherlands by air. Upon arrival they are met at Schiphol airport, where they stay for one night in a hotel, complete some paperwork, are given (or are supposed to be given) a residence card by the IND and undergo TB screening. Then the refugees are taken by the COA to the municipality where they are to be resettled.

In the municipality where they will be living, the resettled refugees are welcomed by municipal staff, sometimes in conjunction with the civil society organization which will be responsible for assisting the refugees. The organizations make sure the resettled refugees complete certain formalities and accompany them to their new homes. Civil society organizations assist resettled refugees for some time to help them find their way in the community. Resettled refugees must attend civic integration courses.

1.5 Conclusion

It may be concluded that in general the direct placement and support of resettled refugees in municipalities works smoothly and is also generally experienced as positive by the parties involved. Many aspects of what happens in practice comply with the implementation plan and no particular problems arise. However, some points of current procedure are not in accordance with the implementation plan and as a result the parties involved do experience

problems. As regards these points, practice should be made to conform to the plan. There are also some points of the plan which cause problems; as regards these points, the plan should be adapted to match actual practice. Some important findings which highlight the need for adaptation of the implementation plan or of everyday practice are:

- In many cases when refugees arrive in the Netherlands they cannot immediately obtain a correct residence card due to problems with IND equipment and problems with the registration of personal data. This causes problems for municipalities, civil society organizations and the resettled refugees themselves. These problems relate to registration in the municipal personal records database, meeting the obligation to provide proof of identity, opening a bank account, transferring health insurance, and applying for allowances, child benefits and old-age pensions. The IND should make serious efforts to improve this situation and current practice should be adapted to comply with the procedure set out in the plan.
- Because refugees often do not have correct residence cards, municipalities are often unable to convert the health insurance provided for refugees by the COA into regular health insurance. To cope with this problem, in practice it has been agreed that the health insurance provided by the COA will stay in place until the municipality has converted the refugee's health insurance. This procedure differs from that set out in the implementation plan, but it does provide a solution for the refugees, who would otherwise have no health insurance in the interim period. In this case the recommendation is that the implementation plan be adapted to match current practice.
- In a small number of municipalities the municipality or the Medical Assessment Section (BMA) of the IND fail to arrange GPs for resettled refugees. This results in medical risks for the refugees. Until refugees arrive in a municipality, health care is the responsibility of the International Organization for Migration (during the journey) and the COA (at Schiphol airport). If no GP has been arranged in a municipality, no health care is organized and medical problems cannot be dealt with quickly. In this case current practice should be adapted to comply with the plan; the municipalities and the BMA should carry out their tasks properly.
- One important area that needs attention is the municipalities' limited knowledge regarding the medical condition of resettled refugees. The information included in the transfer dossier is very general. Sometimes information which is in fact available in the medical file is missing from the transfer dossier, even though that information has an important bearing on the accommodation and the level of initial services to be provided by the municipality and the civil society organization. It is recommended that the plan be adapted to enable municipalities to have access to all relevant medical data so that they can provide appropriate services.

A modest point for consideration is that the wishes of refugees regarding the furnishing of their homes do not always match what has been prepared for them. To ensure that the way municipalities furnish houses is more in keeping with the refugees' wishes, perhaps a provision could be added to the implementation plan stating that this should be discussed and agreed with the refugees; after all, the refugees themselves pay for most of the furnishings. However, it should be borne in mind that this would not be easy to organize.

Municipalities organize the process of the placement of resettled refugees in a variety of ways. Furnishing of the refugees' homes and the division of tasks between the municipality and civil society organizations are arranged in different ways in different municipalities. This diversity is appropriate; the implementation plan allows for it. There is also diversity as re-

gards funding. Municipalities fund the process in different ways and have different views on how it should be funded. Sixty-eight per cent of the municipalities say the funds available to them for the placement of resettled refugees are adequate, whereas 23 per cent of the municipalities have too little funding for one or more activities.

As yet, municipalities and other parties involved in implementing the policy that has been in force since July 2011 have had relatively little experience with that policy, so that it is not yet possible to say anything about the policy's effectiveness. However, it may be said that since the policy change municipalities have been more satisfied about their collaboration with the COA, that they need to make greater efforts before refugees are settled in the municipality and that civil society organizations provide more intensive support for resettled refugees, particularly in the initial stage. The same conclusion can be drawn if the placement of resettled refugees is compared with the placement of other holders of residence permits.

In general it may be concluded that current policy as it has been designed and is implemented runs smoothly and complies with the implementation plan. Nevertheless, both current implementation practice and the implementation plan should be adapted with regard to a few important points. However, by and large all parties involved make efforts in all kinds of ways to facilitate the placement of resettled refugees, with the intention of giving these people better prospects than they had in the country of refuge.

Onderzoeksvragen en -aanpak

1.1 Inleiding

Sinds de jaren '70 worden vluchtelingen uitgenodigd om naar Nederland te komen. Sinds 1988 gebeurt dit via een programma van United Nations High Commissioner for Refugees (hierna: UNHCR). Sindsdien worden ongeveer 500 vluchtelingen per jaar uitgenodigd naar Nederland te komen. Het gaat hierbij om vluchtelingen die niet terug kunnen naar hun land van herkomst. Ze verblijven in een vluchtelingenkamp of in een urbane omgeving; in detentie, bij familie, etc. In tegenstelling tot andere vluchtelingen komen deze 'uitgenodigde vluchtelingen' of 'hervestigde vluchtelingen' niet op eigen initiatief naar Nederland.

In dit rapport wordt de term 'hervestigde vluchteling' gehanteerd. Hiervoor is gekozen omdat het begrip uitgenodigde vluchtelingen niet langer wordt gebruikt door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA). Het begrip hervestigde vluchtelingen sluit aan bij het Engelse begrip *resettlement*. Bovendien kent het begrip hervestiging naar het inzicht van het COA een neutraler karakter dat bij de vluchtelingen minder verwachtingen wekt.

Van 2006 tot 1 juli 2011 werden hervestigde vluchtelingen opgevangen in een asielzoekerscentrum (hierna: azc) in Amersfoort.¹ Deze opvang duurde gemiddeld 6 maanden, waarna de vluchtelingen in gemeenten hun woningen betrokken. Sinds 1 juli 2011 worden hervestigde vluchtelingen na een eerste opvang van maximaal 48 uur op Schiphol direct geplaatst in gemeenten. Waar voorbereidende werkzaamheden, zoals de eerste kennismaking met Nederland, het begin van integratieactiviteiten, taalcursussen en het verstrekken van documenten, voorheen plaats vonden in het azc in Amersfoort, gebeurt dat nu direct in de gemeenten en deels al voor vertrek naar Nederland. Het ontwerp en de uitwerking van deze beleidswijziging zijn opgenomen in het 'Implementatieplan Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten' (hierna: implementatieplan). Het implementatieplan is, met uitzondering van het financiële hoofdstuk en de bijlagen, opgenomen in bijlage V bij dit rapport. In het implementatieplan wordt op uitputtende wijze beschreven hoe het proces gestalte dient te krijgen en welke taken de verschillende betrokken organisaties dienen te verrichten.

¹ Daarvoor werden hervestigde vluchtelingen opgevangen in reguliere asielzoekerscentra. Zie voor meer informatie over opvang van hervestigde vluchtelingen tot 2008 het rapport: M. Guiaux, A.H. Uiters, H. Wubs, E.M.Th. Beenackers, Uitgenodigde vluchtelingen - Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief, Den Haag, WODC 2008.

Om inzicht te krijgen in het verloop van de directe huisvesting van hervestigde vluchtelingen in de gemeenten is deze impactanalyse uitgevoerd. Nagegaan is wat de ervaringen zijn van de betrokken actoren met de uitvoering van het beleid en of de uitvoering van het nieuwe beleid verloopt overeenkomstig het tevoren opgestelde implementatieplan. Afwijkingen worden in kaart gebracht en zo mogelijk verklaard. Daarnaast was ook de financiële kant van de nieuwe werkwijze voorwerp van onderzoek. Gelet op de korte duur van het in werking zijn van het nieuwe beleid, betreft het onderzoek een impactanalyse en geen ex-post evaluatie.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe verloopt, inhoudelijk en financieel, de directe plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten in de praktijk, hoe wordt deze uitvoeringspraktijk beoordeeld door de betrokken actoren en doen zich daarbij knelpunten voor?

Het onderzoek is onderverdeeld in vier thema's, die evenzoveel deelonderzoeken vormen:

- De voorbereiding van hervestigde vluchtelingen
- De reis en aankomst
- De plaatsing en begeleiding in de gemeenten
- De financiering

Binnen elk deelonderzoek is een aantal deelvragen geformuleerd. Hierna wordt elk deelonderzoek toegelicht.

I. Voorbereiding

THEMA I: DE VOORBEREIDING EN DE KOMST VAN HERVESTIGDE VLUCHTELINGEN	
1.	Hoe verloopt de voorbereiding van de hervestigde vluchtelingen?
2.	Wat is de opvatting van de hervestigde vluchtelingen over de voorbereiding van hun komst en hoe beoordelen zij de Culturele Oriëntatietrainingen (hierna: CO-training)?
3.	Wat is de opvatting van de betrokken gemeenten over de voorbereiding van de overkomst van de hervestigde vluchtelingen?
4.	Aan hoeveel mensen is de nieuwe CO-training gegeven?
5.	Hoe lang wachten hervestigde vluchtelingen gemiddeld in het land van opvang na het toelatingsbesluit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND)?
6.	Hoe verloopt de dossieroverdracht, in het bijzonder de overdracht van medische gegevens?

Dit deelonderzoek bestaat uit een beschrijving van het verloop van de voorbereiding van de hervestigde vluchtelingen. Aan de hand van een vragenlijstonderzoek onder gemeenten en interviews met vluchtelingen is onderzoek gedaan naar hun verwachtingen en opvattingen over het huidige beleid.

II. Reis en aankomst

THEMA II: REIS EEN AANKOMST	
7.	Hoe lang verblijven de hervestigde vluchtelingen gemiddeld op Schiphol?
8.	Op welk moment krijgt de hervestigde vluchteling zijn verblijfsdocument?

Dit deelonderzoek bestaat uit een beschrijving van de reis en aankomst van hervestigde vluchtelingen.

III. Plaatsing en begeleiding

THEMA III: DE PLAATSING IN GEMEENTEN EN BEGELEIDING	
9.	Welke taken verrichten de gemeenten zelf en voor welke taken worden andere instanties ingeschakeld?
10.	Welke informatie krijgen onderwijsinstellingen over hervestigde vluchtelingen en voldoet de informatie aan de wensen en verwachtingen van onderwijsinstellingen?
11.	Is de wijze, intensiteit en duur van de begeleiding gewijzigd in vergelijking met de 'oude' situatie?
12.	In hoeverre en waarom verschilt de begeleiding van hervestigde vluchtelingen van die van asielgerechtigde statushouders?
13.	Zijn er problemen ontstaan die onder het oude beleid niet bestonden en zijn oude problemen opgelost?

Het derde deelonderzoek richtte zich met name op de taken die gemeenten, de verschillen ten opzichte van de 'oude' wijze van opvang van hervestigde vluchtelingen en de verschillen ten opzichte van de opvang van asielgerechtigde statushouders.

IV. Financiering

THEMA IV: FINANCIERING	
14.	Waaruit worden de werkzaamheden voor hervestigde vluchtelingen door of in opdracht van de gemeenten gefinancierd en wat zijn op dit punt de verschillen met de oude situatie? Welke verschillen zijn er met de financiering van de opvang van andere asielgerechtigde statushouders?
15.	Waarvoor zijn de middelen die COA beschikbaar heeft voor de begeleiding van hervestigde vluchtelingen (€ 1.000 per volwassene) besteed en is door alle gemeenten een beroep gedaan op deze middelen?
16.	Waarvoor is het extra ter beschikking gestelde budget van 2 miljoen euro besteed?
17.	Indien deze middelen niet beschikbaar waren geweest, uit welk budget zouden dan eventueel middelen zijn aangewend?

In het kader van het vierde deelonderzoek is onderzocht hoe de financiering van de opvang van hervestigde vluchtelingen is vormgegeven en in hoeverre deze financiering verschilt van de 'oude' situatie en van die van andere asielgerechtigde statushouders.

BEST PRACTICES	
18.	Welke best practices kunnen worden geformuleerd en door andere betrokken organisaties worden toegepast?

Naar aanleiding van de bevindingen van de vier deelonderzoeken is gekeken welke best practices geformuleerd kunnen worden voor de directe plaatsing van hervestigde vluchtelingen en die voor de betrokken instanties (gemeenten, organisatie voor maatschappelijke begeleiding, onderwijsinstellingen, huisartsen, etc.) een oplossing kunnen bieden voor de in het onderzoek geconstateerde knelpunten.

1.2.1 Koppeling deelvragen en implementatieplan

De wijze waarop de directe plaatsing van vluchtelingen in gemeenten vorm dient te krijgen, wordt beschreven in het implementatieplan. De verschillende aspecten die worden be-

schreven in het implementatieplan hebben als input gediend voor het formuleren van de deelvragen.²

1.3 Aanpak

1.3.1 Beoordelingskader

In dit onderzoek staat een beschrijving centraal van de praktijk van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen. Deze beschrijving wordt gemaakt aan de hand van een ordening die voortvloeit uit hetgeen is beschreven in het implementatieplan. Het rapport is chronologisch opgebouwd en volgt in opeenvolgende hoofdstukken het proces van de selectie, voorbereiding van vluchtelingen, voorbereidingen binnen gemeenten, reis en aankomst en verblijf van hervestigde vluchtelingen.

In elk hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de mate waarin de uitvoeringspraktijk overeenkomt met hetgeen is bepaald in het implementatieplan. In bijlage III bij dit rapport is per processtap (en corresponderend hoofdstuk) weergegeven hoe de uitvoering er volgens het implementatieplan uit zou moeten zien.³ In elk hoofdstuk waarin de praktijk wordt beschreven wordt naar het corresponderende deel uit deze bijlage verwezen. Op die manier kan de lezer van deze rapportage gemakkelijk inzicht krijgen in de mate waarin plan en praktijk met elkaar overeen komen.

Aanvullend op een weergave van de praktijk en de mate waarin deze voldoet aan het implementatieplan, behelst dit onderzoek een beschrijving van de ervaringen en oordelen van betrokkenen bij de uitvoering van het beleid (vluchtelingen, gemeenten, huisartsen, onderwijsinstellingen, organisaties voor maatschappelijke begeleiding, etc.).

Ieder hoofdstuk waarin de uitvoeringspraktijk wordt beschreven wordt afgesloten met een paragraaf 'belangrijke bevindingen'. Hierin wordt benoemd of de uitvoeringspraktijk voldoet aan het implementatieplan en zo nee op welke punten het afwijkt. Daarbij wordt beschreven of dit in de praktijk tot problemen lijkt, problemen oplost, of nauwelijks van invloed is. Verder wordt aangegeven wat de belangrijkste ervaringen en oordelen zijn van betrokkenen.

1.3.2 Onderzoeksactiviteiten

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. In deze paragraaf worden deze onderzoeksactiviteiten toegelicht, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de doelgroep waarop de activiteiten zich richtten.

I Gemeenten

Documentstudie

Relevante documenten zijn verzameld en bestudeerd. Ook zijn kengetallen verzameld over bijvoorbeeld de aantallen opgevangen vluchtelingen en de gemaakte kosten. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde literatuur.

² De volgende thema's worden beschreven in het implementatieplan: rolbeschrijving, taken en werkzaamheden van betrokken organisaties, het opstellen van een sociaal profiel tijdens selectiemissies, de culturele oriëntatietraining, documenten en wijze van registratie, ontvangst op Schiphol, begeleiding in gemeenten na overkomst, huisvesting, medische zorg, onderwijs, dossiervorming, relatie tussen COA en gemeenten, relatie tussen COA en UNHCR en IOM, hervestigde vluchtelingen geselecteerd op 'dossierbasis', financiën.

³ Hetgeen is weergegeven in bijlage III is een herordening van hetgeen is opgenomen in het implementatieplan (zie bijlage V).

Vragenlijstonderzoek

Van de 65 gemeenten die sinds de beleidswijziging hervestigde vluchtelingen hebben gehuisvest, is aan 52 langs telefonische weg een gestructureerde vragenlijst voorgelegd. Drie gemeenten wilden niet meewerken en aan tien gemeenten zijn via de casestudies dezelfde vragen voorgelegd. De respons is dus 95%. Deze vragenlijst is als bijlage IV bij dit rapport gevoegd. Ter voorbereiding op het opstellen van de vragenlijst is met een aantal medewerkers van gemeenten gesproken. In bijlage II is een overzicht opgenomen van de organisaties waarmee gesprekken zijn gevoerd.

Casestudies

In tien gemeenten zijn casestudies uitgevoerd ter beantwoording van de meer verdiepende vragen naar knelpunten, naar verschillen met de vorige situatie en verschillen met de opvang van andere asielgerechtigde statushouders en de financieringssystematiek. Binnen de casestudies zijn indien mogelijk interviews gehouden met twee medewerkers van de gemeente: en beleidsmedewerker belast met de plaatsing van hervestigde vluchtelingen en een financieel medewerker met kennis van de financiering van de plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen. In gemeenten waar de taken met betrekking tot hervestigde vluchtelingen bij één medewerker zijn neergelegd, is slechts één gesprek gevoerd. Daarbij zijn dossiers bestudeerd en is de financiële administratie geanalyseerd.

De selectie van de casestudies heeft plaatsgevonden aan de hand van een aantal criteria. Het gaat om de volgende criteria:

- eerdere ervaringen met de opvang van uitgenodigde vluchtelingen;
- recente ervaring met de opvang van andere statushouders;
- variatie over een aantal organisaties voor maatschappelijke begeleiding;
- spreiding over provincies en kenmerken als inwonertal (groot/klein), oppervlakte (groot/klein), stedelijk of landelijk gebied;⁴
- opvang van groep uitgenodigde vluchtelingen door een aantal gemeenten (bv Friesland) of één gemeente die niet in samenwerking met andere gemeenten vluchteling opvangt.

Er is een selectie gemaakt van veertien gemeenten die onderling veel variatie vertonen op de genoemde criteria. Deze gemeenten zijn uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. Tien gemeenten hebben medewerking verleend aan de casestudies. In bijlage II is een overzicht opgenomen van deze tien gemeenten.

II Vluchtelingen

Interviews

Om de ervaringen van hervestigde vluchtelingen met de nieuwe werkwijze te kunnen achterhalen, zijn 23 vluchtelingen geïnterviewd.

De selectie van de casestudies zou volgens de opzet van het onderzoek plaatsvinden aan de hand van criteria, zoals de nationaliteit, het land van opvang, leeftijd, geslacht, etc. Vanuit praktisch oogpunt is ervoor gekozen de gemeenten en de organisaties voor maatschappelijke begeleiding de gesprekken met vluchtelingen te laten plannen. Dat heeft wel een spreiding over die kenmerken opgeleverd, maar niet steeds een representatieve spreiding.

⁴ Voor de vraag of een gemeente als stedelijk of landelijk gebied wordt aangemerkt is gebruik gemaakt van de definitie van het CBS: bij een omgevingsadressendichtheid van 1500 of meer per m² wordt een gebied als stedelijk aangemerkt, bij een omgevingsadressendichtheid van 1000 of minder per m² wordt een gebied als landelijk aangemerkt. Cijfers van 2011.

Alle gesprekken met vluchtelingen hebben *face to face* plaatsgevonden in het Nederlands of Engels, of met een tolk wanneer de vluchteling geen van beide talen voldoende sprak.

III Overige bij hervestigde vluchtelingen betrokken instanties

Naast de gemeenten en de hervestigde vluchtelingen zijn ook andere betrokken instanties onderwerp van het onderzoek: de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Bureau Medische Advisering dat onderdeel uitmaakt van de IND (hierna BMA), het COA, de Internationale Organisatie voor Migratie (hierna: IOM), UNHCR, maatschappelijke organisaties die een rol spelen in de begeleiding van hervestigde vluchtelingen, zoals VluchtelingenWerk, onderwijsinstellingen, huisartsen, het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Buitenlandse Zaken en Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF.

Documentstudie

Bij de betrokken organisaties zijn relevante documenten en kengetallen opgevraagd en bestudeerd. In bijlage I is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde literatuur.

Interviews

Met vertegenwoordigers van verschillende instanties is gesproken. Een overzicht van de organisaties waarbij gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van die organisaties is opgenomen in bijlage II.

Casestudies

In de tien gemeenten waar een casestudie is uitgevoerd, is in alle gevallen gesproken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die actief zijn bij de begeleiding van hervestigde vluchtelingen. Daarnaast zijn in de gemeenten interviews gehouden met huisartsen en met onderwijsinstellingen. Deze laatste twee instanties wilden niet in elke gemeente hun medewerking verlenen. Met name de medewerking van huisartsen was lastig te realiseren. In totaal zijn vier gesprekken met huisartsen en zes gesprekken met onderwijsinstellingen gehouden.

1.4 Analyse

Aan de hand van documentstudie, interviews en casestudies is een overzicht gegenereerd van de wijze waarop gemeenten en andere betrokken organisaties invulling geven aan hun rol ten aanzien van de plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen. Daarbij is door deze onderzoeksactiviteiten een overzicht gekregen van de mening en ervaring van medewerkers van gemeenten, andere betrokken organisaties en van hervestigde vluchtelingen met betrekking tot de wijze waarop de plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen is georganiseerd en gestalte krijgt. Inzicht in deze aspecten geeft een eerste beeld van de wijze waarop het beleid sinds de beleidswijziging wordt uitgevoerd en geeft een eerste idee van de perceptie van betrokkenen van de effecten van dit beleid.

Het overzicht dat op deze wijze is gecreëerd is geanalyseerd. In ogenschouw dient te worden genomen dat de beleidswijziging zeer recent is ingevoerd. Verschillende effecten zullen zich pas na verloop van tijd manifesteren, het is daarom nog te vroeg om te kunnen oordelen over alle effecten van de beleidswijziging. Wel kunnen op basis van een analyse van de onderzoeksgegevens eerste bevindingen worden gepresenteerd.

1.5

Leeswijzer

Allereerst is in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van het volledige proces en welke organisaties daarbij betrokken zijn. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens begonnen met een weergave van de manieren waarop de selectie van hervestigde vluchtelingen plaatsvindt. Daarna volgen twee hoofdstukken die betrekking hebben op de voorbereiding van de komst van hervestigde vluchtelingen. De voorbereiding van de vluchtelingen wordt besproken in hoofdstuk 4 en de voorbereiding in gemeenten wordt besproken in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens de reis en aankomst van de vluchtelingen besproken. Hoofdstuk 7 bespreekt het verblijf en de begeleiding van de hervestigde vluchtelingen en in hoofdstuk 8 is opgenomen welke kosten de plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen met zich meebrengt en op welke wijze dit door gemeenten wordt gefinancierd. Ten slotte is in hoofdstuk 9 een conclusie opgenomen.

In de bijlagen bij dit rapport treft u achtereenvolgens aan:

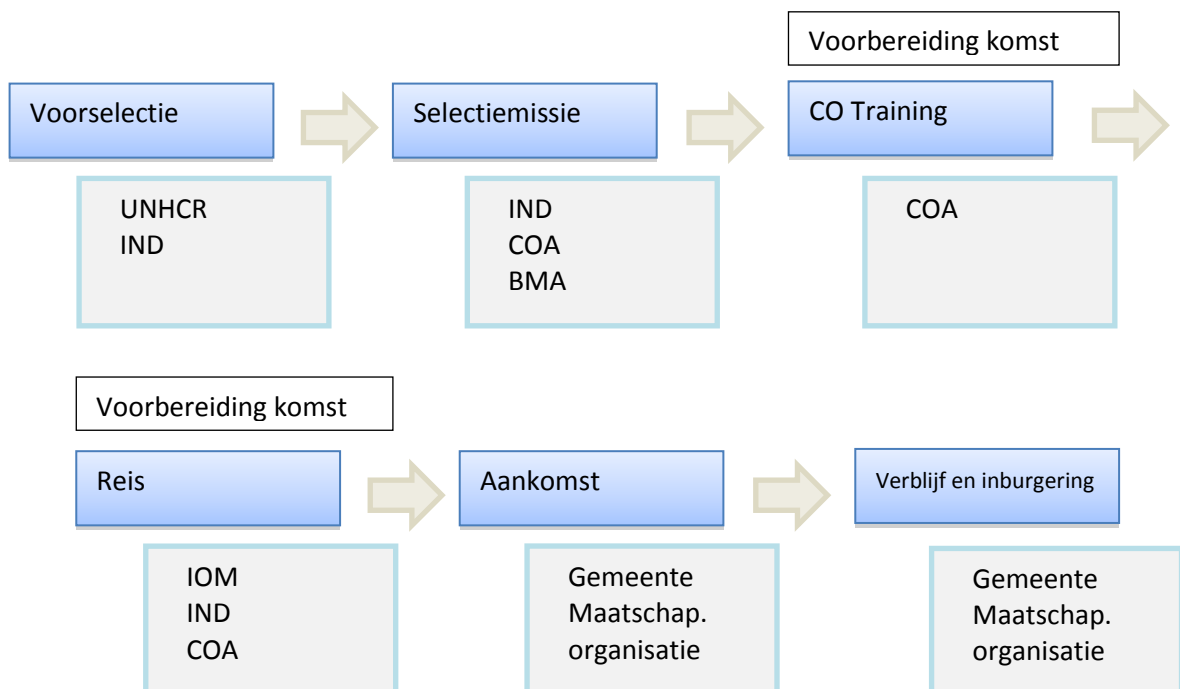
- Bijlage I - Overzicht geraadpleegde literatuur
- Bijlage II - Overzicht van gesproken (vertegenwoordigers van) organisaties
- Bijlage III - Bepalingen uit het implementatieplan geordend naar corresponderend hoofdstuk uit deze rapportage
- bijlage IV - Vragenlijst telefonische enquête
- Bijlage V - Implementatieplan Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten (exclusief financieel hoofdstuk en bijlagen).

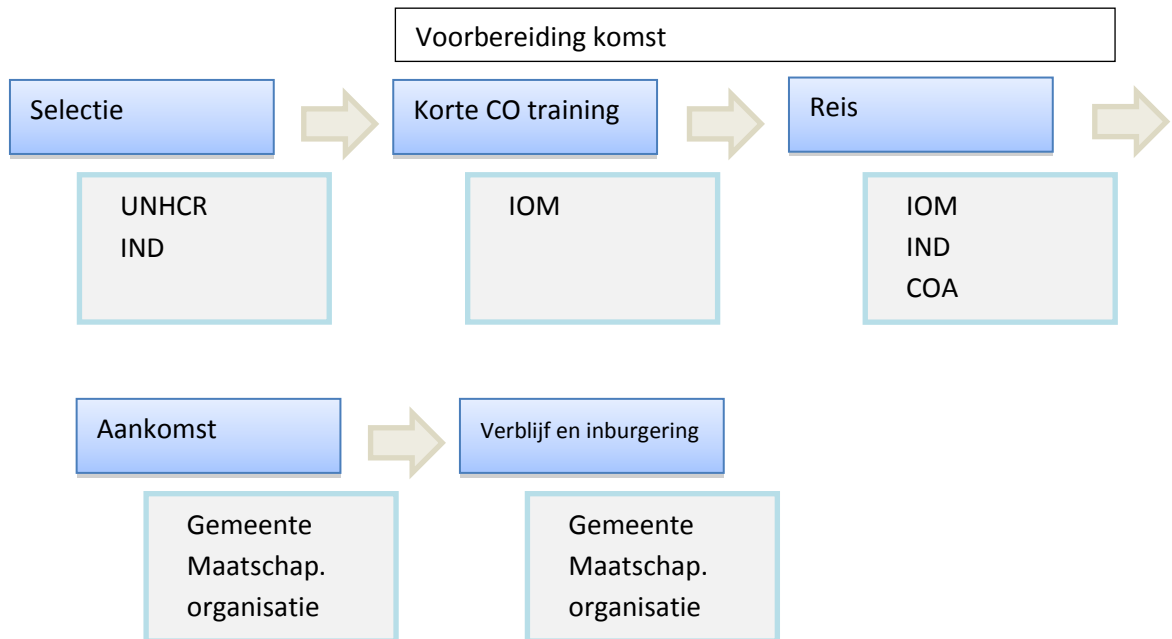
Het proces in vogelvlucht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen het proces uiteengezet van selectie, CO-training, reis, plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen. Bij dit proces zijn verschillende organisaties betrokken. De taken en verantwoordelijkheden van deze organisaties worden zeer algemeen en allerm minst uitputtend toegelicht in grijze kaders. Op die manier wordt een globaal overzicht gegeven van het proces van hervestiging. In figuren 2.1 en 2.2 wordt dit proces op hoofdlijnen gevisualiseerd. De verschillende processtappen en de rollen die de verschillende organisaties vervullen, komen uitvoerig aan bod in de volgende hoofdstukken van deze rapportage.

FIGUUR 2.1: PROCES VAN HERVESTIGING VAN VLUCHTELINGEN DIE WORDEN GESELECTEERD TIJDENS EEN SELECTIEMISSIE



FIGUUR 2.2: PROCES VAN HERVESTIGING VAN VLUCHTELINGEN DIE WORDEN GESELECTEERD OP 'DOSSIERBASIS'

2.2

Toelichting op figuur 2.1 en 2.2

Selectie

Hervestigde vluchtelingen worden groepsgewijs via een 'selectiemissie' of individueel, op basis van hun 'dossier', uitgenodigd om zich in Nederland te (her)vestigen.⁵ Deze fase in het proces wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Nederland nodigt al meer dan dertig jaar specifieke (groepen) vluchtelingen uit om zich in Nederland te vestigen. Sinds 1988 is in dit kader in overleg met UNHCR een quotum afgesproken van vijfhonderd hervestigde vluchtelingen per jaar. Het quotum wordt om de vier jaar opnieuw vastgesteld.

Tijdens selectiemissies in landen waar vluchtelingen (tijdelijk) hun toevlucht hebben gevonden, selecteert de IND groepsgewijs per keer circa honderd vluchtelingen (zie figuur 2.1). Daarnaast worden jaarlijks ongeveer honderd vluchtelingen uitgenodigd buiten de selectiemissies om, op basis van een prangende situatie in het land van toevlucht. Deze personen worden individueel uitgenodigd op 'dossierbasis' (zie figuur 2.2). Nederland heeft de intentie ieder jaar tijdens selectiemissies ongeveer 30 hervestigde vluchtelingen te selecteren op basis van medische gronden. Bijvoorbeeld omdat de vluchteling niet verzorgd, genezen, of geopereerd kan worden in het land van toevlucht en in Nederland wel de juiste zorg kan ontvangen.

De IND komt via UNHCR in contact met de vluchtelingen die potentieel in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland. UNHCR draagt vluchtelingen (zowel op basis van selectiemissie als op dossierbasis) voor aan de IND die naar haar oordeel in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland. De IND beslist of een door UNHCR voorgedragen vluchteling

⁵ UNHCR, Division of International Protection, Resettlement Handbook – Revised edition July 2001 – Country Chapters; The Netherlands, Geneva, 2011.

daadwerkelijk in aanmerking komt voor hervestiging. Tijdens een selectiemissie checkt een medewerker van BMA de medische toestand van een geselecteerde vluchteling.

UNHCR

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), is in 1950 in het leven geroepen door de Verenigde Naties met de doelstelling de rechten en het welzijn van vluchtelingen te bewaken. UNHCR leidt en coördineert internationale acties om vluchtelingen te beschermen en levert bijdragen aan het oplossen van vluchtelingenvraagstukken.

IND

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. De IND is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

BMA

Het Bureau Medische advisering (BMA) maakt onderdeel uit van de IND. Artsen die werkzaam zijn bij BMA beoordelen tijdens een selectiemissie de medische toestand van hervestigde vluchtelingen en stellen een medisch dossier op.

Culturele oriëntatie training

Vluchtelingen die zijn geselecteerd om zich te (her)vestigen in Nederland ontvangen informatie over Nederland. Op die manier kunnen zij zich voorbereiden op hun nieuwe bestaan in Nederland. Dit wordt beschreven in hoofdstuk vier. De voorlichting wordt in het geval van vluchtelingen die zijn geselecteerd tijdens een selectiemissie verzorgd door het COA. De voorlichting bestaat uit verschillende trainingen die door Nederlandse medewerkers van het COA worden verzorgd in het land waar de vluchteling zich op dat moment bevindt.

‘Dossiervluchtelingen’ worden in principe voorgelicht door middel van de verstrekking van schriftelijke informatie. Wanneer mogelijk, worden ‘dossiervluchtelingen’ daarbij voorgelicht door de IOM. Deze organisatie verzorgt op projectbasis een korte training die wordt gegeven door medewerkers van de IOM die gevestigd zijn in de regio waar de vluchteling zich bevindt.

COA

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers is verantwoordelijk voor de opvang, oriëntatie, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland. Het is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan hervestigde vluchtelingen over Nederland, het opstellen van een sociaal profiel van de vluchteling en het bemiddelen voor huisvesting in gemeenten. Het COA vervult binnen het proces van plaatsing van hervestigde vluchtelingen een coördinerende rol. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoording aflegt aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

IOM

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is wereldwijd actief. In Nederland ondersteunt de IOM migranten die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst en verzorgt de IOM de tijdelijke uitzending van hoger opgeleide migranten naar het land van herkomst om hun kennis en ervaring ter beschikking te stellen van lokale organisaties. De IOM regelt de overkomst van hervestigde vluchtelingen die zich in Nederland mogen vestigen en van familieleden die overkomen in het kader van gezinshereniging. Daarnaast verzorgt de IOM op projectbasis de voorlichting over Nederland aan dossiervluchtelingen.

Reis

De reis van hervestigde vluchtelingen van het land waar zij verblijven naar Nederland wordt georganiseerd door de IOM. Dit proces wordt, net als dat van aankomst, beschreven in hoofdstuk zes. De vluchtelingen worden bij aankomst in Nederland op Schiphol opgevangen. Zij verblijven hier een nacht in een hotel, vullen enig papierwerk in, ontvangen een beschikking en een verblijfspas van de IND en ondergaan een tuberculosecontrole. Vervolgens worden de vluchtelingen door het COA overgebracht naar de gemeente waar zij zich zullen vestigen.

Aankomst

De hervestigde vluchtelingen worden in de gemeente waar zij komen te wonen, welkom geheten door medewerkers van de gemeente, al dan niet in samenwerking met de maatschappelijke organisatie die de begeleiding van de hervestigde vluchteling voor zijn rekening zal nemen. De organisaties dragen er zorg voor dat de hervestigde vluchteling enkele formele administratieve handelingen verricht en begeleiden de hervestigde vluchteling naar zijn nieuwe woning.

Gemeenten

Gemeenten voeren de regie op de begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten en zijn verantwoordelijk voor het aanbieden en inrichten van een geschikte woning. Daarbij hebben gemeenten de taak hervestigde vluchtelingen te informeren over onderwijs en leerplichtige vluchtelingen onderwijs aan te bieden. De gemeente is verantwoordelijk voor de inburgering van hervestigde vluchtelingen die vóór 1 januari 2013 verplicht waren te starten met een inburgeringscursus.⁶

Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties, zoals VluchtelingenWerk of andere lokale organisaties, begeleiden (hervestigde) vluchtelingen bij (de eerste periode van) hun verblijf in Nederland. De begeleiding heeft betrekking op allerhande aangelegenheden. Van het wegwijs maken in de nieuwe woning, het bekend maken met de plek waar ze wonen, tot het regelen van de financiën. De Vereniging VluchtelingenWerk Nederland fungeert tevens als gesprekspartner voor de Rijksoverheid voor landelijke zaken met betrekking tot vluchtelingen.

Verblijf

Hervestigde vluchtelingen trachten tijdens hun verblijf in Nederland een plek te vinden in de Nederlandse samenleving. Op dit terrein kunnen verschillende domeinen worden onderscheiden: arbeidsmarkt, inkomenspositie, fysieke en psychische gezondheid en integratie. Om hun weg te vinden in de samenleving worden hervestigde vluchtelingen tijdens hun verblijf in de gemeente enige tijd begeleid door een maatschappelijke organisatie. Dit wordt beschreven in hoofdstuk zeven. Hervestigde vluchtelingen zijn daarbij verplicht een inburgeringscursus te volgen. Een aantal vluchtelingen komt in aanmerking voor het volgen van een reguliere studie. Een deel van hen wordt hierbij ondersteund door de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF.

⁶ Vanaf 1 januari 2013 geldt een gewijzigde Wet inburgering. Vanaf dat moment zijn vluchtelingen zelf verantwoordelijk voor hun inburgering.

UAF

De Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF is een stichting die zich ten doel stelt hoger opgeleide vluchtelingen te ondersteunen bij het realiseren van hun studieplannen en bij het verwerven van een plaats op de arbeidsmarkt die aansluit bij hun opleiding en capaciteiten. Ondersteuning vindt plaats in de vorm van advies en voorlichting, maar ook in de vorm van begeleiding tijdens studie, bemiddeling naar werk en financiële ondersteuning.

Betrokken ministeries

Het beleid ten aanzien van hervestigde vluchtelingen valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt een rol, zij het meer op afstand. Daarnaast zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken bij het proces.

Ministerie van Veiligheid en Justitie

De directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het beleid voor de gereguleerde en beheerste toelating, het verblijf en de terugkeer van (hervestigde) vluchtelingen en andere vreemdelingen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is verantwoordelijk voor de integratie van het Nederlandse vreemdelingenbeleid binnen het breder pallet van Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Daarbij is het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de coördinatie van het contact van de Nederlandse overheid met UNHCR.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister voor Wonen en Rijksdienst die ressorteert onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de huisvesting van (hervestigde) vluchtelingen. Vanuit die hoedanigheid kan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden aangemerkt als een partij die betrokken is bij de huisvesting van hervestigde vluchtelingen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Een groot deel van de Nederlandse gemeenten ontvangt geld van het Rijk voor de uitvoering van de Wet inburgering. Dit geldt wordt ter beschikking gesteld ten behoeve van vluchtelingen die vóór 1 januari 2013 verplicht waren om te starten met hun inburgering.⁷ Het Agentschap Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), resortterend onder het ministerie van SZW, verzorgt het bekostigingsproces hiervan. Vanuit die hoedanigheid kan het ministerie van SZW worden aangemerkt als partij die betrokken is bij de inburgering van hervestigde vluchtelingen.

2.3 Belangrijke bevindingen

Het proces van hervestiging van vluchteling die worden geselecteerd op 'dossierbasis' verschilt van dat van vluchtelingen die worden geselecteerd tijdens selectiemissies. Bij het proces van de selectie en plaatsing van hervestigde vluchtelingen zijn, in verschillende stadia, een groot aantal partijen betrokken. Zonder de rollen van de andere partijen te kort te willen doen, kunnen de IND, het COA, gemeenten en maatschappelijke organisaties worden aangemerkt als de partijen die, het gehele proces overziend, de belangrijkste rol spelen in

⁷ Vanaf 1 januari 2013 geldt een gewijzigde Wet inburgering. Vanaf dat moment zijn vluchtelingen zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en vindt bekostiging plaats via een lening die wordt verstrekt door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 8.2.2.

het proces. Het COA vervult een coördinerende rol en is bij vrijwel alle processtappen op enige wijze betrokken.

Selectie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de selectie van hervestigde vluchtelingen in de praktijk plaatsvindt. Voor een overzicht van hetgeen is opgenomen in het implementatieplan met betrekking tot de selectie van hervestigde vluchtelingen, wordt verwezen naar bijlage III bij dit rapport. Bij de beschrijving van de praktijk wordt melding gemaakt van de punten waarop de praktijk afwijkt van het implementatieplan en worden de ervaringen en oordelen van betrokkenen weergegeven.

3.2 Missiebestemmingen

Volgens het Implementatieplan worden jaarlijks circa vier selectiemissies georganiseerd. De bestemmingen voor deze missies worden bepaald door het ministerie van Veiligheid en Justitie in overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De input voor de voorgestelde missiebestemmingen is afkomstig van informatie die wordt gedeeld tijdens een jaarlijkse internationale bijeenkomst in Geneve die wordt georganiseerd door UNHCR: "The Annual Tripartite Consultations on Resettlement". Tijdens deze bijeenkomst worden de *global needs* ten aanzien van vluchtelingen besproken en worden gezamenlijke strategieën van landen en non-gouvernementele organisaties bepaald en afgestemd op de mondiale strategische prioriteiten van UNHCR. Van juli 2011 tot en met december 2012 hebben de volgende selectiemissies plaatsgevonden:

2011	2012
Kenia	Libanon/Syrië
Nepal	Kenia
Roemenië	Ecuador
Libanon	Thailand
Thailand	Soedan
Tunesië	
Malta	
Thailand/India	

Zowel in 2011 (acht missies vanaf juli), als in 2012 (vijf missies) hebben in de praktijk meer selectiemissies plaatsgevonden dan de vier die worden genoemd in het implementatieplan. De reden die hiervoor wordt gegeven vanuit de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie, is dat er in beide jaren nog ruimte was om binnen het quotum van 500 hervestigde vluchtelingen extra missies te organiseren.

3.3 Voorbereiding op de missie

Selectie door UNHCR van vluchtelingen die in aanmerking kunnen komen voor hervestiging

UNHCR brengt in kaart of in specifieke gebieden waar vluchtelingen worden opgevangen behoefte bestaat aan hervestiging en wat de aard en omvang van deze behoefte is. Om vluchtelingen te identificeren die naar het inzicht van UNHCR in aanmerking kunnen komen voor hervestiging voeren medewerkers van UNHCR (groeps)gesprekken met vluchtelingen, wordt gebruik gemaakt van een hiertoe ontwikkelde *tool*⁸ en wordt informatie van partnerorganisaties verzameld over specifieke vluchtelingen.

Om tot een oordeel te komen over de mate waarin een vluchteling in aanmerking zou kunnen komen voor hervestiging kijkt UNHCR onder andere naar de mate waarin voldoende gegevens beschikbaar zijn over vluchteling, naar mogelijke problemen van de vluchteling die hervestiging in de weg staan, naar de verwachtingen met betrekking tot vrijwillige terugkeer van de vluchteling naar het gebied van herkomst, naar de mate waarin de vluchteling respect heeft voor mensenrechten en naar de mogelijkheid van de vluchteling voor lokale integratie.

UNHCR onderscheidt zeven hoofdcategorieën vluchtelingen die in aanmerking kunnen komen voor hervestiging:

- 1) Personen die hun verblijf in het land van toevlucht niet kunnen legaliseren en risico lopen slachtoffer te worden van fysiek geweld;
- 2) Personen die slachtoffer zijn geweest van marteling en geweld, in wier geval repatriëring dan wel de situatie in het land van toevlucht kunnen resulteren in verdere traumatisering en/of een verhoogd risico op mensenrechtenschending; personen voor wie een medische behandeling niet beschikbaar is;
- 3) Personen met een behoefte aan medische zorg, in het bijzonder personen die een behandeling behoeven die noodzakelijk is om te kunnen blijven leven, terwijl die behandeling niet beschikbaar is in het land van toevlucht;
- 4) Vrouwen en meisjes die risico lopen op mensenrechtenschendingen op grond van hun geslacht;
- 5) Personen voor wie hervestiging de enige manier is om herenigd te worden met hun familieleden;
- 6) Kinderen en tieners in nood, dat wil zeggen personen ten aanzien van wie een beoordeling wat in het belang van het kind is, heeft geleid tot het oordeel dat hervestiging de beste optie is;
- 7) Personen voor wie in de toekomst geen voorzienbare alternatieve duurzame oplossingen zijn. Hervestiging is in deze een onderdeel van een meer alomvattende oplossing om te komen tot het beëindigen van langdurige vluchtelingensituaties.

⁸ The Heightened Risk Identification Tool. Hiermee wordt de mate van gevaar van de situatie waarin een vluchteling zich bevindt beoordeeld.

Voorafgaand aan een Nederlandse selectiemissie zendt UNHCR dossiers van 100 tot 120 vluchtelingen toe aan de IND die naar hun inzicht in aanmerkingen kunnen komen voor hervestiging in Nederland. Hiertoe toetst UNHCR de dossiers aan de eisen die gesteld worden in het Nederlandse toelatingsbeleid.⁹

Voorselectie door de IND

De dossiers van UNHCR worden in ontvangst genomen door de IND en worden voorafgaand aan een missie bestudeerd. Op die manier ontstaat een eerste beeld van de mogelijk te selecteren groep. De gegevens die zijn opgenomen in het dossier bestaan uit een profiel-schets met informatie over de gezinssamenstelling, afkomst, historie, de reden waarom die persoon gevlucht is en de reden waarom het wenselijk is dat die persoon het land van toevlucht verlaat. Op basis van de dossiers bereidt de IND gesprekken voor die de medewerkers van de IND tijdens de selectiemissie zullen voeren met potentieel te hervestigen vluchtelingen.

De IND bekijkt op basis van de dossiers op hoofdlijnen of een vluchteling een asieltoets zou kunnen doorstaan. Deze toets heeft betrekking op de wettelijke eisen waaraan een vluchteling dient te voldoen. Deze worden toegelicht in paragraaf 3.4. Mocht er aanleiding toe zijn (als iemand overduidelijk niet voldoet aan de asieltoets) dan wordt door de IND een voorselectie gemaakt van mensen die in aanmerking komen voor verdere selectie. In de praktijk komt het zowel voor dat een tiental mensen in dit stadium afvalt, als dat alle voorgedragen vluchtelingen worden meegenomen in de procedure.

De IND stuurt dossiers die van UNHCR zijn verkregen voorafgaand aan de missie door naar het COA en naar medewerkers van BMA. Ter voorbereiding op de missie wordt een missieteam samengesteld dat in de aanloop naar de missie verschillende keren overlegt over de groep vluchtelingen; over individuele gevallen, de te volgen stappen en de organisatie daarvan. Een missieteam bestaat in principe uit zes personen; drie medewerkers van de IND (één daarvan is de missieleider), één arts werkzaam bij BMA en twee medewerkers van het COA.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zorgt voorafgaand aan de missie voor de actuele landen- of thema-specifieke informatie die nodig is voor een gedegen selectie. Wanneer aanvullende informatie enkel verkregen kan worden in het land van de missiebestemming (en vereist is) reist een medewerker van Buitenlandse Zaken, bij wijze van uitzondering, mee met de missie om deze informatie te vergaren.

3.4 Selectieproces tijdens een missie

Een selectiemissie duurt over het algemeen twee weken. Een vluchteling die is voorgedragen door UNHCR en die onderdeel uitmaakt van de groep die door de IND is voorgeselecteerd, voert tijdens een selectiemissie in principe vier gesprekken met mensen die onderdeel uitmaken van het missieteam: twee gesprekken met een medewerker van de IND, één gesprek met een medewerker van het COA en één gesprek met een arts van BMA. UNHCR verzorgt de logistieke en organisatorische ondersteuning van de activiteiten van het missieteam: UNHCR zorgt voor vertalers, ruimten om interviews te houden en verschaft het missieteam inlichtingen over het vluchtelingenkamp en de omgeving.

⁹ Dit beleid wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1.

3.4.1 Gesprekken met de vluchtelingen

Activiteiten van de IND

Medewerkers van de IND zijn wettelijk belast met het uitvoeren van een asieltoets voor (hervestigde) vluchtelingen. Tijdens een missie voeren medewerkers van de IND een gesprek met vluchtelingen om, aanvullend op het dossier dat is verkregen van UNHCR, informatie te verzamelen die van waarde is om te kunnen bepalen of de vluchteling voldoet aan de voorwaarden voor toelating tot Nederland, overeenkomstig de Vreemdelingenwet 2000.

Op grond van artikel 29 eerste lid Vreemdelingenwet 2000 kan een potentieel te hervestigen vluchteling worden toegelaten tot Nederland indien hij voldoet aan hetgeen is bepaald onder sub a, sub b of sub c. Is dit het geval, dan kan de betreffende vreemdeling als asielge-rechtigde worden toegelaten.

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 29

Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a. die verdragsvluchteling is;
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan:
 - doodstraf of executie;
 - foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict;
- c. van wie naar het oordeel van Onze Minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst.

Aanvullend op hetgeen bepaald is in de Vreemdelingenwet 2000, speelt de mate waarin een vluchteling een kans heeft om te integreren in de Nederlandse samenleving een rol bij de beslissing over de toelating tot Nederland. In dit kader heeft oud-minister Leers¹⁰ in maart en in juli 2012¹¹ een brief verstuurd aan de Tweede Kamer.¹² Hierin schrijft hij dat, nadat de IND toetst of wordt voldaan aan de gronden genoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet 2000, in alle gevallen wordt beoordeeld of er vanuit integratieperspectief reden is asiel te weigeren. In de jaren voorafgaand aan dit schrijven werden integratieaspecten ook meegewogen, maar dan alleen bij toelating op humanitaire gronden (ex art. 29, eerste lid, sub c, Vw 2000). Vanaf medio 2012 wordt het integratiecriterium breder toegepast, namelijk ook bij vluchtelingen die op grond van de a- en b-grond van artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 voor verblijf in aanmerking wensen te komen.

Activiteiten van het COA

Het COA is verantwoordelijk voor het uitbrengen van een advies met betrekking tot de mate waarin verwacht wordt dat potentieel te hervestigen vluchtelingen in staat zullen zijn suc-

10 Tot 5 november 2012 minister van Immigratie, Integratie en Asiel in het kabinet Rutte I.

11 De rol die integratie dient te spelen bij asielverlening komt zodoende niet voort uit de beleidswijziging van juli 2011.

12 TK 2011-2012, 19 637, nr. 1496 & TK 2011-2012, 19 637, nr. 1567.

cesvol te integreren in de Nederlandse samenleving. Om tot een oordeel te komen over het integratieprofiel van de vluchteling voert het COA tijdens de selectiemissie een gesprek met de door UNHCR voorgedragen vluchteling en zijn of haar familie. Dit doet het COA al sinds 2005. Deze handelwijze is derhalve niet nieuw. Wel nieuw (vanaf medio 2012) is het accent dat op dit profiel is komen te liggen in het kader van de beslissing of een potentieel te hervestigen vluchteling in aanmerking komt voor hervestiging.

Het gesprek dat de medewerker van het COA voert met de potentiële hervestigde vluchtelingen richt zich op vier deelgebieden: cognitieve vaardigheden, arbeidsmarktperspectief, het aanpassingsvermogen en de zelfredzaamheid ADL (algemene dagelijkse levensverrichtingen). In de praktijk betekent dit dat tijdens het gesprek de basisvaardigheden van de vluchteling, de onderwijsachtergrond, het arbeidsperspectief, de zelfredzaamheid, het leer- vermogen en de kennis over de westerse samenleving aan bod komen. Daarbij wordt ingegaan op het realiteitsgehalte van de verwachtingen die de vluchteling heeft over een verblijf in Nederland. Het COA stelt op basis van het gesprek een sociaal profiel en een advies op over de integratieverwachting. Dit advies wordt neergelegd bij de missieleider van de IND.

In het kader van het onderzoek is het COA verzocht inzage te geven in de formats en het wegingskader dat het COA hanteert voor het opstellen van het advies. Het COA heeft hier van afgezien om redenen van privacy en in verband met mogelijk gebruik van deze documenten door potentieel te hervestigen vluchtelingen.

Activiteiten van BMA

Een arts van BMA neemt voorafgaand aan de missie de UNHCR-dossiers door van de vluchtelingen. De dossiers bevatten zeer beperkte medische informatie. Tijdens de missie onderwerpt de arts de potentieel te hervestigen vluchtelingen aan een kort en basaal medisch onderzoek. Aanvullend wordt, indien aanwezig, het medische dossier afkomstig van het lokale ziekenhuis of de lokale arts bestudeerd. De BMA arts stelt vervolgens op basis van zijn eigen medisch onderzoek en het mogelijk aanwezige medische dossier een medisch dossier op volgens het Nederlandse format.

Ongeveer dertig van de vierhonderd hervestigde vluchtelingen die jaarlijks worden geselecteerd tijdens een missie, worden toegelaten op basis van een medische indicatie. Deze mensen hebben een ernstige medische problematiek die in het land van toevlucht niet (goed) en in Nederland wel (goed) behandeld kan worden. De ongeveer dertig vluchtelingen die jaarlijks op basis van een medische indicatie aanspraak maken op hervestiging in Nederland worden door BMA tijdens een missie aan een onderzoek onderworpen. Hierbij wordt ook het al bestaande medische dossier bestudeerd en omgezet naar Nederlands format.¹³ In de praktijk wordt het streefgetal van dertig niet altijd gehaald. Het komt voor dat jaarlijks rond de tien of twintig hervestigde vluchtelingen worden geselecteerd op basis van een medische indicatie.

3.4.2 De selectie

Aan het eind van elke dag bespreken de missieleden per potentieel te hervestigen vluchteling de resultaten van de onderzoeken. Medewerkers van de IND doen verslag van het interview en geven aan of de vluchteling voldoet aan de toelatingscriteria. Medewerkers van het COA doen verslag van het interview en stellen het missieteam op de hoogte van de mate waarin wordt voldaan aan de integratieaspecten en het hieruit volgende advies. De me-

¹³ Vluchtelingen die worden toegelaten op grond van een medische indicatie dienen, net als andere geselecteerde vluchtelingen te voldoen aan een a-, b-, of c- grond op basis van artikel 29 Vreemdelingenwet 2000. De bijzondere medische situatie vormt een extra reden om vluchtelingen met een dergelijke situatie te selecteren.

dewerker van BMA deelt mee wat het resultaat is van de medische intake. Tijdens het gesprek ontstaat een overkoepelend beeld van de situatie van de potentieel te hervestigen vluchteling.

De missieleider van de IND beslist naar aanleiding van dit overleg of een vluchteling als hervestigde vluchteling wordt toegelaten tot Nederland. Over het algemeen komt deze beslissing direct voort uit de resultaten van de onderzoeken. In sommige gevallen gaat aan deze beslissing langdurig overleg tussen de betrokken missieleden vooraf. In vrijwel alle gevallen komen de missieleden tijdens dit overleg tot een eensluidend oordeel, dat formeel wordt bekrachtigd door de missieleider. Wanneer het niet lukt om tot overeenstemming te komen omdat het COA van mening is dat integratieaspecten zich in zeer sterke mate verzetten tegen toelating tot Nederland, kan het COA een “contra-indicatie” uitspreken. Formeel gezien is het in dat geval aan de missieleider om de knoop door te hakken. In de praktijk besluit de missieleider in dat geval dat de vluchteling niet wordt geselecteerd. In 2012 is dit één keer voorgekomen.

Toenmalig minister Leers stelde in de kamerbrief van juli 2012 over dit onderwerp dat tijdens de gesprekken van het COA met de te selecteren vluchtelingen ‘sprake is van een individuele benadering, waarbij maatwerk wordt geleverd’, en dat ‘het uiteindelijke oordeel – al dan niet toelating tot Nederland – primair wordt bepaald door de vraag of bescherming noodzakelijk is.¹⁴

Het meewegen van integratieaspecten is volgens de toenmalige minister nadrukkelijk niet bedoeld als een vorm van ‘cherry picking’. Nederland accepteert volgens de minister beslist niet alleen hoog opgeleide vluchtelingen.¹⁵ Wel ziet Nederland volgens de toenmalige minister graag een gebalanceerde caseload. Nederland heeft in dit kader UNHCR gevraagd om meer zogenaamde ‘high’ of ‘higher profile’ vluchtelingen voor te dragen.¹⁶

UNHCR probeert bij het voordragen van potentieel te hervestigen vluchtelingen rekening te houden met de wensen van de Nederlandse overheid. De behoefte aan bescherming dient volgens UNHCR voorop te staan, ongeacht iemands capaciteiten.¹⁷

3.4.3 Administratie

Activiteiten van de IND

In het vierde gesprek dat de vluchteling voert met missieleden neemt een medewerker van de IND foto’s van de te selecteren vluchtelingen, worden personalia opgenomen en worden andere administratieve handelingen verricht. Deze dienen ertoe om er zorg voor te dragen dat aan de vluchteling, wanneer hij afreist naar Nederland, bij aankomst op Schiphol direct een verblijfspas kan worden verstrekt.

Het vervaardigen van een verblijfspas blijkt in de praktijk problemen op te leveren. Deze houden verband met het functioneren van de apparatuur die ervoor nodig is om de gegevens te verzamelen om een verblijfspas te maken en met de registratie van persoonsgegevens.

¹⁴ TK 2011-2012, 19 637, nr. 1567.

¹⁵ TK 2011-2012, 19 637, nr. 1567.

¹⁶ TK 2011-2012, 19 637, nr. 1493.

¹⁷ Deze informatie is afkomstig uit een mailwisseling van de onderzoekers met medewerkers van UNHCR & het document ‘UNHCR, Division of International Protection, Resettlement Handbook – Revised edition July 2001 – Chapter 7.6 , Geneva, 2011’.

Problemen met de apparatuur

Vanaf mei 2012 dient een verblijfsdocument, naast een foto en een handtekening, een biometrisch gegeven (vingerafdruk) te bevatten. Om te realiseren dat deze gegevens verzameld kunnen worden tijdens een missie, heeft de IND een mobiel scanapparaat aangeschaft dat een foto kan maken, een vingerafdruk digitaal kan opnemen en een handtekening digitaal kan registreren. Dit apparaat is door de IND getest in Nederland, alwaar het naar behoren functioneerde. Gebleken is dat het apparaat niet in alle gevallen naar behoren functioneert op missie. De oorzaak hiervoor kan naar inschatting van medewerkers van de IND gevonden worden in de wisselende (weers)omstandigheden tijdens missies die zijn weerslag hebben op het apparaat. Daarbij blijkt de kwaliteit van de foto afhankelijk van de lokale omstandigheden en daarmee samenhangend de huidskleur van de persoon. Hoe donkerder de huidskleur, hoe moeilijker het blijkt te zijn om een geschikte foto te maken.

Problemen met de registratie van persoonsgegevens

De IND registreert de persoonsgegevens zoals die door de UNHCR worden verstrekt. De IND kent de persoon vervolgens een uniek nummer toe dat wordt ingevoerd in het IND registratiesysteem en dat door iedere ketenpartner dient te worden gebruikt. In de praktijk blijken volgens de IND en VluchtelingenWerk Nederland de volgende problemen zich voor te doen:

Problemen met het brondocument

Tijdens een missie wordt altijd nagekeken of een persoon in het bezit is van een brondocument, en zo ja, of de persoonsgegevens op dit brondocument overeenkomen met de registratie bij de UNHCR. Wanneer de gegevens niet overeenkomen, dan worden ze bij terugkomst van de missie gewijzigd. De IND registratie wordt aangepast aan het brondocument. In veel gevallen is een vluchteling echter niet in het bezit van een brondocument. Aangezien er tussen een selectie(missie) en de overkomst van de vluchteling in de regel zes maanden zit, kan het voorkomen dat een persoon alsnog in het bezit komt van een brondocument. Meestal wordt de IND hiervan niet verwittigd. Bij aankomst in Nederland kan het dan voorkomen dat de (al bestelde en gemaakte) verblijfspas van de vluchteling niet dezelfde gegevens te bevatten als het brondocument.

Toepassing van internationaal namenrecht

De notatie van de naam van de hervestigde vluchteling op de verblijfspas is niet altijd in overeenstemming met het (inter)nationaal namenrecht. Soms is sprake van toepassing van een onjuiste namenreeks of wordt per abuis de wettelijk juiste achternaam weggelaten. Bij aankomst van een vluchteling in een gemeente, wordt deze ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Bij die inschrijving dient de ambtenaar (internationaal) namenrecht te hanteren. Dit leidt er toe dat de naam in het GBA soms anders is, dan is weergegeven op de gemaakte, of bestelde, verblijfspas. Dit doet zich met name voor wanneer vluchtelingen geen of geen goede brondocumenten hebben, hetgeen niet zelden het geval is.

Verschillende tolken

Gedurende de gehele procedure wordt door verschillende instanties gewerkt met verschillende tolken. Hierdoor kunnen verschillen in registratie ontstaan.

Verschillende wijzen van de berekening van tijd

Het omrekenen van de verschillende berekeningen van de tijd leidt in de praktijk tot verschillen in de gedocumenteerde geboortedata.

De overgang naar een nieuw registratiesysteem van de IND

De overgang in fasen van een ouder IND registratiesysteem naar een nieuw IND registratiesysteem, verloopt niet vlekkeloos.

Uitreiseisen

In een aantal landen van toevlucht mag de vluchteling van de autoriteiten aldaar alleen dat land verlaten onder de registratie waarmee hij/zij dat land is binnengekomen. Deze hoeven niet overeen te komen met de werkelijke persoonsgegevens.

Registratie door ambassades

Om naar Nederland te kunnen reizen is een visum noodzakelijk dat door een Nederlandse ambassade wordt afgegeven. Als men niet in het bezit is van een reisdocument wordt daarbij tevens een tijdelijk reisdocument verschaft in de vorm van een laissez-passer. De Nederlandse ambassades hanteren een registratiesysteem dat het door de IND toegekende unieke nummer niet (goed) herkent. Om deze reden wordt door de ambassades in dat geval een nieuw uniek nummer toegekend. Dit heeft tot gevolg dat één persoon verschillende keren kan voorkomen in het systeem en meerdere unieke nummers kent.

Wanneer selectie van hervestigde vluchtelingen heeft plaatsgevonden rapporteert de missieleider, aan het eind van een missie, aan de lokale UNHCR medewerker welke vluchtelingen zijn geselecteerd om zich in Nederland te vestigen.

De UNHCR medewerker communiceert de selectiebeslissingen aan de betrokken vluchtelingen. De selectiebeslissingen worden verder gecommuniceerd met de Nederlandse Ambassade in het land waar de missie plaatsvindt en aan de IOM. De IOM gebruikt deze informatie om de vlucht van vluchtelingen naar Nederland te organiseren. Het COA voert de gegevens van de geselecteerde vluchtelingen in, in IBIS (logistiek asielzoekers systeem).

3.5 Selectie van individuele ‘dossiervluchtelingen’

Ten aanzien van ‘dossiervluchtelingen’ geschiedt selectie niet tijdens een missie in het land waar de vluchteling wordt opgevangen. Selectie vindt plaats op afstand in Nederland. Het hoofdkantoor van UNHCR draagt in dit kader dossiers aan, aan de IND. Hiertoe is afgesproken dat dossiers worden voorgedragen van vluchtelingen die in directe¹⁸ nood verkeren, alsmede vluchtelingen met een ‘hoger profiel op het gebied van mensenrechten en pro-democratie groeperingen’¹⁹ en niet afkomstig zijn uit landen die worden bezocht door een selectiemissie.

Op basis van het dossier beoordeelt de IND of de voorgedragen vluchteling, op basis van de gronden opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000, geselecteerd wordt voor hervestiging in Nederland. De IND verzoekt het COA en BMA om op basis van het dossier een advies te geven. Het advies van het COA gaat, net als bij selectiemissies, in op de cognitieve vaardigheden, het arbeidsmarktperspectief, het aanpassingsvermogen en de zelfredzaamheid ADL (algemene dagelijkse levensverrichtingen van de vluchtelingen). De IND beslist op basis van de adviezen van het COA, BMA en de eigen IND-medewerkers over de toelating van de potentieel te hervestigen vluchteling tot Nederland. Wanneer het COA in zijn advies expliciet aangeeft dat er op basis van integratieaspecten sprake is een contra-indicatie, dan neemt de IND contact op met het COA om de zaak verder door te spreken. Dit is in de praktijk in dit

18 In principe worden op deze wijze geen mensen geselecteerd die in medische nood verkeren. Medische cases worden in principe enkel geselecteerd tijdens selectiemissies. Bij uitzondering kunnen evenwel mensen in medische nood, ‘medische cases’, worden toegelaten die acuut zijn, niet in de regio kunnen behandeld, en die over een duidelijk, up-to-date medisch dossier beschikken.

19 UNHCR, Division of International Protection, Resettlement Handbook – Revised edition July 2001 – Country Chapters; The Netherlands, Geneva, 2011.

verband nog niet voorgekomen. Er vinden in principe geen aanvullende interviews plaats met de betrokken vluchteling.

De selectiebeslissing wordt door de IND gecommuniceerd met het hoofdkantoor van UNHCR. UNHCR stelt de geselecteerde vluchteling in kennis van de selectie. Het COA wordt geïnformeerd door de IND en stelt IOM op de hoogte van de geselecteerde vluchtelingen zodat die het transport van de vluchteling kan organiseren, alsmede de voorlichting van de vluchteling over Nederland.

Personen die op dossierbasis worden geselecteerd voor hervestiging dienen, net als personen die worden geselecteerd via een selectiemissie, te beschikken over een verblijfspas. In de praktijk worden de verblijfspassen voor dossiervluchtelingen, om redenen van logistieke aard (omdat de vluchtelingen elders verblijven is er eerder geen mogelijkheid voor Nederlandse professionals om vingerafdrukken etc. te vergaren), pas na aankomst in Nederland gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat hervestigde vluchtelingen die op dossierbasis worden geselecteerd, niet direct na aankomst in Nederland kunnen beschikken over een verblijfspas.

3.6 Belangrijke bevindingen

3.6.1 Praktijk die verloopt conform implementatieplan

De uitvoeringspraktijk ten aanzien van de selectie van hervestigde vluchtelingen komt voor een belangrijk deel overeen met hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

Evaring met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan

Betrokken partijen ervaren geen problemen met onderdelen van de uitvoeringspraktijk die verlopen conform het implementatieplan. Er is vanuit die optiek geen reden om het implementatieplan of de uitvoeringspraktijk op die punten te wijzigen.

3.6.2 Praktijk die niet verloop conform het implementatieplan

Op een drietal punten wijkt de praktijk af van hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

- In de praktijk vonden in 2011 (acht) en 2012 (vijf) meer selectiemissies plaats van de gemiddeld vier missies per jaar die worden gemeld in het implementatieplan. De reden die hiervoor wordt gegeven vanuit de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie, is dat er in beide jaren nog ruimte was om binnen het quotum van 500 hervestigde vluchtelingen extra missies te organiseren.
- Hervestigde vluchtelingen die worden geselecteerd via een selectiemissie kunnen bij aankomst in Nederland, door problemen met de apparatuur van de IND en problemen met de registratie van persoonsgegevens, vaak niet beschikken over (een correcte) verblijfspas.²⁰
- Hervestigde vluchtelingen die worden geselecteerd op dossierbasis kunnen om redenen van logistieke aard bij aankomst in Nederland niet direct beschikken over een verblijfspas.²¹

²⁰ Hierdoor is de uitvoeringspraktijk strijdig met de volgende strofe uit het implementatieplan: "Alle noodzakelijk documenten waarover hervestigde vluchtelingen dienen te beschikken voor directie plaatsing in gemeenten dienen binnen 48 uur na aankomst op Schiphol aan de hervestigde vluchteling verstrekt te zijn." (zie bijlage III, onder hoofdstuk 6: Reis en aankomst, 15^e bullet).

²¹ - Idem -

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat het hogere aantal selectiemissies dat in 2011 en 2012 heeft plaatsgevonden leidt tot problemen. Wat wel is vernomen is dat betrokken partijen tegen problemen aanlopen die voortvloeien uit het feit dat vluchtelingen vaak niet (tijdig) kunnen beschikken over een (correcte) verblijfspas. Het uitvoeringsproces dient op dit punt te worden aangepast, zodat de ervaren problemen worden weggenomen en de praktijk verloopt conform hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

De problemen met de verblijfspas, die veroorzaakt worden door handelingen die worden verricht tijdens het proces van selectie van vluchtelingen, manifesteren zich bij aankomst van vluchtelingen in gemeenten. De (negatieve) ervaringen van gemeenten en andere betrokken partijen op dit punt worden verder uiteengezet in hoofdstuk zes. In dat hoofdstuk wordt de aankomst van vluchtelingen en ervaringen van betrokken partijen op uitvoerige wijze beschreven.

Vorbereiding vluchtelingen

4.1 Inleiding

Hervestigde vluchtelingen worden geselecteerd om zich in Nederland te vestigen via een selectiemissie of op dossierbasis. De wijze waarop deze twee soorten vluchtelingen zich kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland verschilt. Vluchtelingen die op dossierbasis worden geselecteerd, ontvangen een informatiepakket of een beknopte training. Vluchtelingen die geselecteerd worden via een selectiemissie worden voorbereid via een meer uitvoerige CO-training. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de CO-training. In paragraaf 4.3 wordt de voorbereiding van dossiervluchtelingen beschreven. Tijdens de casestudies is met hervestigde vluchtelingen gesproken over de wijze van voorbereiding op hun komst naar Nederland. De opvattingen die zij over de voorbereiding hebben worden beschreven in paragraaf 4.4.

Bij de bespreking van deze onderwerpen wordt aangegeven op welke manier volgens het implementatieplan de voorbereiding dient plaats te vinden. In bijlage III bij dit rapport is een puntsgewijs overzicht opgenomen van hetgeen hierover is beschreven in het implementatieplan. Verder worden in dit hoofdstuk de uitvoeringspraktijk en ervaringen van betrokken partijen beschreven.

4.2 Culturele oriëntatietraining

Uitgangspunt is dat elke hervestigde vluchteling die wordt geselecteerd tijdens een selectiemissie een CO-training volgt voorafgaand aan de komst naar Nederland. Deze CO-training vindt volgens het implementatieplan plaats in drie trainingen van zes dagdelen. Vluchtelingen vanaf 13 jaar zijn verplicht om deze training te volgen. In de training ligt de nadruk op het vergroten van de zelfredzaamheid van de vluchteling. Dat wil volgens het implementatieplan zeggen dat voortdurend, via inhoud van werkvormen, de nadruk wordt gelegd op toename van vaardigheden die de vluchteling na aankomst in Nederland nodig heeft.

De eerste training vindt ongeveer twintig weken voor vertrek naar Nederland plaats en gaat over Nederland in het algemeen. De tweede training vindt ongeveer twaalf weken voor vertrek plaats en bevat onder andere informatie over de gemeente waar de vluchteling gaat wonen. De derde en laatste training vindt ongeveer drie weken voor vertrek naar Nederland

plaats en stelt de woning waar de vluchteling gaat wonen centraal. Gedurende deze periode heeft het COA contact met de gemeente waardoor specifieke informatie gegeven kan worden over de gemeente en over de woning (inclusief foto's). Welke onderwerpen aan de orde komen in de trainingen is in tabel 4.1 weergegeven.

TABEL 4.1: DE CO-TRAINING

CO-TRAINING	KENNIS NEDERLANDSE SAMENLEVING	NEDERLANDSE TAAL
1	14 uur	7 uur
	Topografie Educatie/UAF Opvoeding Gezondheid Werk & Inkomen Budgetteren 1	Naam spellen Geboortedatum
2	13 uur	8 uur
	Herhaling CO-1 Samenleving Agendagebruik Verkeer/OV Kaartlezen Budgetteren 2 Gemeentelijke informatie	Cijfers Klok kijken Werkwoorden
3	13 uur	8 uur
	Herhaling CO-1 en CO-2 Budgetteren/betalingen Uitleg moderne voorzieningen Hygiëne in en om huis Informatie over woning	Dokter (conversatieles) Formulier invullen

Zoals te zien is in het bovenstaande schema is een derde van de trainingen gewijd aan de Nederlandse taal. Bij het onderdeel 'kennis van de Nederlandse samenleving' wordt onderscheid gemaakt tussen informatie over bijvoorbeeld topografie, geschiedenis, wonen en educatie, bewustwording van de eigen persoonlijke kwaliteiten en het bevorderen van de zelfredzaamheid. Daarnaast krijgen de deelnemers aan de training de mogelijkheid tot zelfstudie, bijvoorbeeld door via een laptop of mp3-speler de taal te leren.

In de praktijk vindt de training niet altijd drie keer in zes dagdelen plaats, maar wordt de frequentie en intensiteit van de training afgestemd op de mogelijkheden in het land van opvang en de termijn waarop de vluchtelingen overgebracht zullen worden naar Nederland. In de meeste gevallen vindt de training drie maal vier dagen plaats, soms is sprake van twee maal vijf dagen. Omdat soms blijkt dat een eerdere komst van individuele vluchtelingen noodzakelijk is, bijvoorbeeld vanwege medische redenen, hebben niet alle vluchtelingen de CO-training volledig gevolgd. In de onderstaande tabel is weergegeven hoeveel vluchtelingen per missie geselecteerd zijn en welk percentage van de vluchtelingen vanaf 13 jaar een CO-training heeft gevolgd. Hieruit blijkt dat 96% van de hervestigde vluchtelingen vanaf 13 jaar de training volledig heeft gevolgd.

TABEL 4.2: AANTAL PERSONEN CO-TRAINING GEVOLGD SINDS BELEIDSWIJZIGING, PER MISSIE (T/M DECEMBER 2012)²²

MISSIE	AANTAL VLUCHTELINGEN GESELECTEERD	AANTAL PERSONEN BOVEN 13 JAAR	CO-TRAINING VOLLEDIG GEVOLGD	
			AANTAL	PERCENTAGE
Kenia 2011	85	58	57	98%
Nepal 2011	97	82	76	93%
Roemenië 2011	27	24	24	100%
Libanon 2011	74	51	50	98%
Thailand 2011	74	51	49	96%
Tunesië 2011	25	16	16	100%
Malta 2011	21	11	11	100%
Thailand/India 2011	64	53	49	92%
Libanon/Syrië 2012	90	69	67	97%
Kenia 2012	64	49	46	94%
Ecuador 2012	56	44	43	98%
Totaal	557	508	488	96%

De trainingen vinden plaats in het land van opvang. Soms is dit niet mogelijk, als gevolg van levensbedreigende omstandigheden. In dat geval worden de vluchtelingen geëvacueerd naar het Emergency Transit Centre (ETC) in Roemenië, een tijdelijk toevluchtsoord waar de CO-trainingen gegeven kunnen worden. De vluchtelingen kunnen daar blijven voor de duur van zes maanden, daarna worden zij naar Nederland vervoerd.

Het ETC biedt tijdelijk onderdak aan vluchtelingen die nog niet kunnen worden ondergebracht in het land van opvang en behoefte hebben aan onmiddellijke evacuatie uit het land van toevlucht. Dergelijke evacuaties worden georganiseerd wanneer vluchtelingen in levensbedreigende situaties verkeren: een situatie waarin een vluchteling onder dwang wordt teruggestuurd naar een gebied waar vervolging dreigt, of situaties waarin een vluchteling in het land van toevlucht verblijft onder onstabiele, inhumane, of gevaarlijke situaties.

Landen die de hervestigde vluchtelingen laten opvangen in het ETC, kunnen vluchtelingen aldaar bezoeken, interviewen en Culturele Oriëntatie trainingen geven. Daarbij zijn er faciliteiten om medische zorg te bieden.

Het ETC werd opgericht in mei 2008 op grond van een tripartiete overeenkomst die werd gesloten tussen de regering van Roemenië, de UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en heeft capaciteit voor opvang van 200 personen.

4.3 Voorbereiding van vluchtelingen die worden geselecteerd op 'dossierbasis'

Vluchtelingen die worden geselecteerd op dossierbasis ontvangen geen training van het COA. Om deze mensen voor te bereiden op hun komst naar Nederland wordt, indien moge-

²² Op het moment van schrijven van deze rapportage zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal vluchtelingen dat in 2012 een CO-training heeft gevolgd dat is geselecteerd via een selectie-missie in Thailand of Soedan. De reden hiervoor is dat deze vluchtelingen de CO-training op het moment van schrijven van de rapportage nog niet hebben afgerond.

lijk, aan hen een training aangeboden die wordt gegeven door de IOM. Indien het door logistieke problemen niet lukt om de geselecteerde vluchteling een training te laten volgen, bijvoorbeeld in verband met een korte tijd tussen selectie en het transport naar Nederland, of door een gebrek aan beschikbare trainers in de regio waar de vluchteling verblijft, wordt de vluchteling voorgelicht over Nederland door middel van een door de IOM verstrekte 'Welcome to the Netherlands' pakket. Dat bestaat uit een schriftelijk document dat is samengesteld door het COA.²³

Om, wanneer logistiek mogelijk, adequate training aan te bieden aan vluchtelingen die zijn geselecteerd op dossierbasis heeft IOM in januari 2010 een project gestart getiteld Netherlands cultural orientation I (NLCO I). Vervolgens is vanaf juli 2011 een vervolgproject gestart getiteld NLCO II. Dit project loopt tot en met juni 2013. Het project wordt door IOM uitgevoerd in nauwe samenwerking met het COA en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het heeft tot doel om vluchtelingen die zijn geselecteerd op dossierbasis voor te bereiden op hun vestiging in Nederland.

Om dit doel te bereiken doet IOM een beroep op haar netwerk van twaalf trainers die zijn gevestigd in tien verschillende landen verspreid over de wereld. Deze trainers, die hiertoe in Nederland een opleiding hebben gevolgd, verzorgen trainingen in het land waar een vluchteling opgevangen is. Deze zijn in samenwerking met het COA ontwikkeld. Deze trainingen duren vier dagen en behandelen relevante zaken voor een succesvolle entree in Nederland.²⁴

TABEL 4.4: AANTAL VLUCHTELINGEN DAT DOOR IOM IS VOORGELICHT TIJDENS HET NLCOII PROJECT (T/M DECEMBER 2012)²⁵

ACTIVITEIT IOM	AANTAL VLUCHTELINGEN
Verstrekken 'Welcome to the Netherlands' pakket	45
Aanbieden vierdaagse training	18

4.4 Opvattingen van vluchtelingen over de voorbereiding

Onderdeel van de casestudies was een gesprek met twee hervestigde vluchtelingen per gemeente. Tijdens negentien gesprekken in tien gemeenten is gesproken met in totaal drientwintig vluchtelingen. Vier van deze vluchtelingen bleken geen hervestigde vluchteling. Dit waren reguliere statushouders.²⁶ In totaal is derhalve gesproken met negentien hervestigde vluchtelingen. Twee van de negentien hervestigde vluchtelingen zijn op dossierbasis geselecteerd om naar Nederland te komen, zeventien zijn geselecteerd tijdens een selectiemissie.

²³ Culturele oriëntatie op Nederland - Gids voor vluchtelingen die in Nederland hervestigd worden, COA, april 2011.

²⁴ De trainingen die werden verzorgd tijdens het NLCO I project duurden drie dagen. De duur van de training is sinds NLCO II met een dag uitgebreid.

²⁵ Het NLCOII project loopt vanaf juli 2011. Zodoende geeft dit overzicht weer hoeveel voorlichtingsactiviteiten IOM in dit kader heeft verricht vanaf het moment van de beleidswijziging t/m december 2012.

²⁶ Door miscommunicatie tussen de onderzoekers en de maatschappelijke organisaties, door miscommunicatie tussen de maatschappelijke organisaties en de vluchtelingen, en/of door miscommunicatie tussen vluchtelingen onderling is het voorgekomen dat gesprekken zijn georganiseerd tussen de onderzoekers en reguliere statushouders. Tijdens het gesprek bleek dan dat het geen hervestigde vluchteling(en) betrof.

TABEL 4.5: RESPONDENTEN

	GEÏNTERVIEWDE VLUCHTELINGEN
Hervestigde vluchtelingen	19
- waarvan geselecteerd op dossierbasis	2
- waarvan geselecteerd tijdens een missie	17
Reguliere statushouders	4
Totaal	23

De twee vluchtelingen die zijn gesproken die zijn geselecteerd op dossierbasis, zijn na de beleidswijziging van juli 2011 naar Nederland gekomen. Dertien van de zeventien hervestigde vluchtelingen die geselecteerd zijn tijdens een selectiemissie, zijn na de beleidswijziging van juli 2011 naar Nederland gekomen.

De vluchtelingen met wie gesproken is, melden allemaal dat de overgang naar Nederland voor hen groot was. Alle respondenten die een CO-training hebben gevolgd hebben de trainingen als nuttig ervaren; de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen, zijn volgens hen relevant. Zowel de personen die een CO-training hebben gevolgd (de vluchtelingen die zijn geselecteerd via een missie), als de personen die enkel een ‘Welcome to the Netherlands’ pakket hebben ontvangen (de twee vluchtelingen die zijn geselecteerd op dossierbasis) zijn tevreden over de informatievoorziening.

Een vluchteling:

“In de CO-training is verteld dat ik zelfstandig zou kunnen werken in Nederland. Toen ik hier kwam, bleek dat toch anders. De taal is moeilijk om te leren, maar een goede beheersing van de Nederlandse taal is wel vereist om te kunnen werken. Ook heb ik niet het juiste diploma.”

Uit de gesprekken met vluchtelingen komt naar voren dat verwachtingen die de vluchtelingen voor hun komst naar Nederland hadden over hun financiële positie, de hoeveelheid onderwijs die zij zullen krijgen, wanneer zij aan het werk kunnen en de hoeveelheid ‘regelwerk’ die zij zelf nog zouden moeten uitvoeren,

niet overeenkomen met de situatie na aankomst in Nederland. Het verschil tussen de verwachtingen en de realiteit is ook benoemd tijdens overleg voorafgaand aan de beleidswijziging tussen gemeenten, maatschappelijke organisaties en het COA.

Tijdens de CO-training besteedt het COA veel aandacht aan het schetsen van een reëel beeld van de toekomstige situatie van de vluchtelingen. Dit leidt echter niet altijd tot een verwachtingspatroon van de vluchteling dat overeenkomt met de realiteit. Vanuit het oogpunt van het COA kan worden gesteld dat het ‘managen’ van verwachtingen lastig blijkt. Wanneer dezelfde situatie wordt bekeken vanuit het oogpunt van de vluchtelingen, kan worden gesteld dat het leven in Nederland niet aan hun verwachtingen voldoet; betrokken organisaties slagen er samen met de vluchteling (zelf) niet in de verwachtingen van de vluchtelingen waar te maken.

Een vluchteling:

“De CO-training was belangrijk. Maar de training was niet aangepast aan de verschillende personen (opleidingsniveau). Ook kregen sommige personen het belang van de training niet mee.”

Over het algemeen blijken de hervestigde vluchtelingen positief te zijn over de CO-training. Zij melden dat de training veel informatie bevat en de overgang naar de Nederlandse maatschappij kleiner maakt. Als mogelijk punt voor verbetering wordt genoemd dat de CO-training niet goed afgestemd op de niveauverschillen van de deelnemers. Door enkele geïnter-

interviewden is opgemerkt dat sommige mede-cursisten weinig informatie opgedaan hebben tijdens de training, omdat zij niet konden meekomen in de groep. Zij geven aan dat de training daarom beter in kleinere groepen gegeven kan worden, liefst met een vergelijkbaar opleidingsniveau.

Het bleek echter lastig om tijdens de interviews kritische opmerkingen van de vluchtelingen te verkrijgen. Hiervoor zijn vijf redenen aan te wijzen. De eerste en wellicht meest voor de hand liggende reden, is dat vluchtelingen geen reden hebben om kritische geluiden te laten horen; simpelweg omdat zij tevreden zijn over hetgeen de Nederlandse overheid voor hen heeft georganiseerd en de wijze waarop het proces is verlopen.

De overige te noemen redenen hebben te maken met de achtergrond van de vluchtelingen en de situatie waarin zij verkeren. Een tweede reden voor het uitblijven van kritische opmerkingen die in dit kader is te benomen, is dat de geïnterviewden blij zijn dat zij geselecteerd waren om naar Nederland te komen, dat zij geen ervaringen hebben met eerdere CO-trainingen, zodoende geen situaties kennen waarmee zij deze kunnen vergelijken en blij zijn met alle informatie en alle hulp die zij ontvangen. Een derde reden, die hier mee samenhangt, is dat de vluchtelingen met reden toegang tot ons land is gegeven; zij zijn niet gewend om te gaan met een overheid die er voor hen is, veeleer met een overheid die er niet voor hen is, of hen zelfs bedreigt. Het feit dat de Nederlandse overheid in hen investeert, bijvoorbeeld door hen voor te lichten, en de ervaring dat de overheid dienstverlenend is, is voor verschillende vluchtelingen nieuw. Een kritische blik op een dienstverlenende overheid (zoals in veel westerse landen gewoon is) is voor verschillende vluchtelingen vanuit deze achtergrond lastig aan te nemen. Een vierde reden, is dat het mogelijk is dat vluchtelingen sociaal wenselijk antwoord gaven. Bijvoorbeeld omdat zij dankbaar zijn dat er mensen zijn die zich (soms belangeloos) voor hen inzetten en deze mensen niet willen afvallen. Een vijfde reden is dat door de taalproblematiek de interviews diepgang ontbeerden; in sommige gevallen werd het gesprek gevoerd via een tolk, in andere gevallen in gebrekkig Engels of Nederlands. Het taalniveau was daardoor voldoende om elkaar te begrijpen, maar niet in alle gevallen voldoende om de gewenste diepgang in de interviews te bereiken. Om dit op te lossen is tijdens de interviews specifiek gevraagd naar onderwerpen waar volgens de vluchtelingen meer aandacht aan besteed zou moeten worden tijdens de interviews. Zij noemden onder andere dat het belang van de Nederlandse taal goed toegelicht moet worden, dat uitgelegd moet worden dat je niet direct kunt werken als je aankomt in Nederland, dat alles elektronisch gebeurt, dat de veiligheid in Nederland erg groot is en je niet bang hoeft te zijn teruggestuurd te worden. Hieronder zijn enkele van deze aanbevelingen uitgelicht, zoveel mogelijk in de woorden van de hervestigde vluchtelingen zelf.²⁷

Aanbevelingen voor de CO-training – door hervestigde vluchtelingen:

“Als je naar Nederland mag, denk je dat het ‘heaven’ is”. Dat blijkt bij aankomst niet zo te zijn. De eerste zes maanden zijn mij tegengevallen, eerst wilde ik zelfs liever terug. Ik dacht bijvoorbeeld dat ik direct werk kon vinden, maar dat kon niet. In het eerste jaar kreeg ik slechts twee dagen per week les. Dit moet beter toegelicht worden in de training zodat je een realistischer beeld krijgt.”

“Het belang van zo snel mogelijk de taal leren is groot, dat moet beter toegelicht worden. De taal zelf kan niet geleerd worden tijdens de CO-training, daarvoor is er te weinig tijd, maar het belang van het leren van de taal moet wel duidelijk worden.”

²⁷ De uitspraken van vluchtelingen zijn zo goed mogelijk overgenomen uit de gesprekken. De tekst is wel tot lopende zinnen uitgewerkt en vertaald.

“Als je in Nederland woont heb je niets meer te vrezen. Het was voor mij niet direct duidelijk hoe veilig Nederland is.”

“Toen ik naar Nederland kwam bleek eigenlijk dat ik niets van het systeem wist. Het is echt heel anders dan het land waar ik vandaan kom. Ondanks dat de training wel volledig was, had ik dit toch niet verwacht.”

Twee hervestigde vluchtelingen hebben de CO-training gevolgd in het speciale vluchtelingenkamp in Roemenië (ETC), omdat de situatie in het land van toevlucht levensbedreigend was. De opvang in Roemenië is door beide vluchtelingen als niet prettig aangemerkt. Eén van hen geeft aan dat de opvang in dat kamp zowel mentaal als fysiek zwaar is. Ze beschrijft de maanden die ze daar was als *‘just like a prison’*.

4.5 Belangrijke bevindingen

4.5.1 Praktijk die verloopt conform het implementatieplan

De uitvoeringspraktijk met betrekking tot de voorbereiding van hervestigde vluchtelingen komt bijna geheel overeen met hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan

De vluchtelingen zijn over het algemeen positief over de voorbereiding in het land van toevlucht. Dit geldt zowel voor vluchtelingen die worden geselecteerd op 'dossierbasis' en enkel schriftelijke documentatie ter beschikking hebben gehad als voorlichtingsmateriaal, als voor vluchtelingen die zijn geselecteerd tijdens een 'selectiemissie' en een de CO-training hebben gevolgd. Vanuit die optiek is er geen directe aanleiding om het beleid en/of de uitvoeringspraktijk te wijzigen. Dit neemt niet weg dat vluchtelingen die een CO-training hebben gevolgd enkele verbetermogelijkheden noemen die zouden kunnen worden meegenomen bij de uitvoering van het beleid. De belangrijkste aandachtspunten bij de CO-training zijn volgens hen met name het verduidelijken van hetgeen zij kunnen verwachten na aankomst in Nederland, het verduidelijken van het belang van de taal en het inzicht geven in de maatschappij. Daarnaast bevelen zij aan om de training meer af te stemmen op de verschillende niveaus van de vluchtelingen, bijvoorbeeld door de training aan te bieden aan kleinere groepen met een vergelijkbaar opleidingsniveau.

4.5.2 Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

Op een tweetal punten wijkt de praktijk af van hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

- Van de hervestigde vluchtelingen ouder dan 13 jaar die worden geselecteerd via een selectiemissie volgt niet 100%, maar 96% een CO-training. De personen die geen training hebben gevolgd, hebben dit in de meeste gevallen gedaan vanwege medische redenen.
- De CO-trainingen worden niet altijd aangeboden in de vorm van drie trainingen van zes dagdelen. Soms is sprake van twee trainingen van negen dagdelen. De frequentie en intensiteit van de trainingen worden afgestemd op de lokale mogelijkheden en de termijn waarop vluchtelingen worden overgebracht naar Nederland.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

Uit het onderzoek is niet gebleken dat betrokken partijen problemen ervaren naar aanleiding van het feit dat 4% van de hervestigde vluchtelingen die worden geselecteerd tijdens selectiemissies geen CO-training volgen. Vluchtelingen geven ook niet aan dat zij nadeel ondervinden van een CO-training die niet is georganiseerd in de vorm van drie trainingen van zes dagdelen. Vanuit die optiek is er geen aanleiding om de uitvoeringspraktijk aan te passen aan het implementatieplan. Overwogen zou kunnen worden het implementatieplan op deze punten aan te passen aan de praktijk / te versoepelen. Of het implementatieplan vrij te interpreteren.

Vorbereiding in gemeenten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke voorbereidingsactiviteiten plaatsvinden in gemeenten voorafgaand aan de komst van hervestigde vluchtelingen. Deze handelingen worden verricht door gemeenten, maatschappelijke organisaties, het COA en het BMA. In paragraaf 5.2 wordt beschreven op welke manier gemeenten over de beleidswijziging geïnformeerd zijn en over welke onderwerpen zij informatie hebben ontvangen. Daarna, in paragraaf 5.3, volgt een hoofdstuk over het overdrachtdossier, waarbij besproken wordt uit welke onderdelen dit dossier bestaat en hoe het tot stand komt. Vervolgens volgt in paragraaf 5.4 een beschrijving over de huisvesting van vluchtelingen; daarin gaat het met name over de beschikbaarheid van de woningen, op welke wijze deze opgeknapt en ingericht worden en welke organisaties daarbij betrokken zijn. In paragraaf 5.5 worden vervolgens de resterende voorbereidingsactiviteiten in gemeenten besproken. In paragraaf 5.6 volgt een weergave van de belangrijkste bevindingen.

5.2 Informatievoorziening aan gemeenten over de beleidswijziging

5.2.1 Activiteiten

De organisatie die hoofdverantwoordelijk is voor de informatievoorziening aan gemeenten is het COA. Het COA is de schakel tussen enerzijds de organisaties als UNHCR, de IOM en de IND en anderzijds de vluchteling en de gemeenten. In het Implementatieplan is opgenomen dat er in het kader van informatievoorziening verschillende workshops door het COA aangeboden zullen worden aan gemeenten. Deze workshops zijn georganiseerd in 2011. Tijdens deze workshops is bijvoorbeeld aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

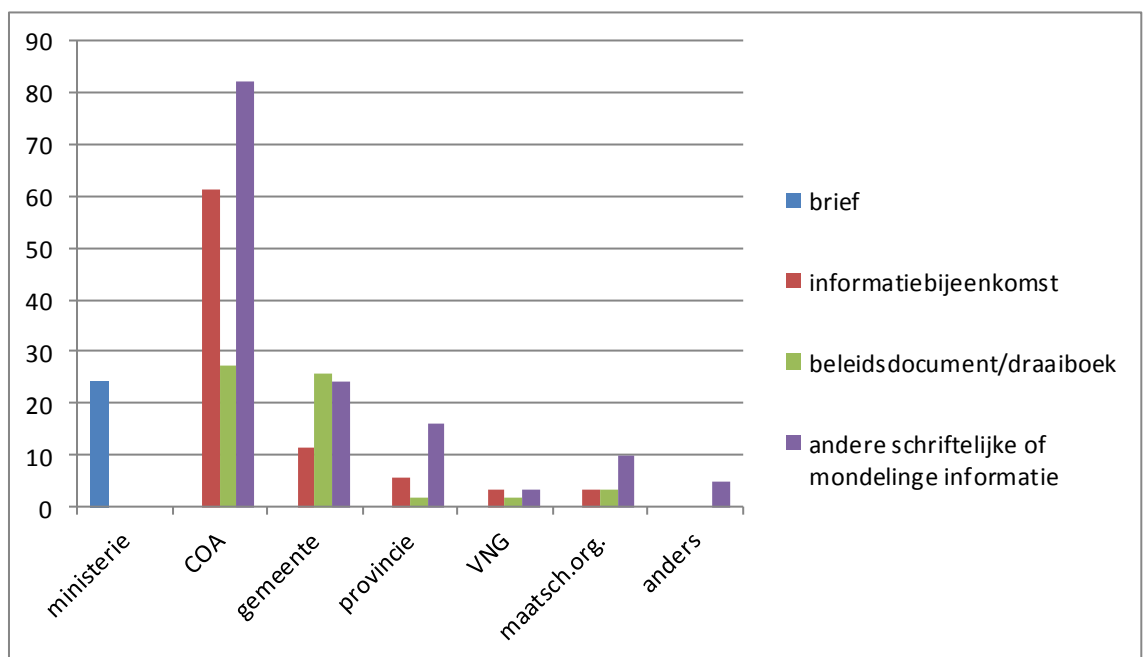
- Wat zijn extra kosten die gemoeid zijn met hervestigde vluchtelingen?
- Hoe wordt huurderiving en de inrichting van de woning bekostigd?
- Hoe ziet het overdrachtdossier eruit?
- Hoe wordt de begeleiding vormgegeven?

Behalve het delen van informatie met gemeenten hadden de workshops ook tot doel een forum voor gemeenten te zijn om informatie en ervaringen met elkaar uit te wisselen. Deelnemers van de workshops waren gemeenten die destijds (in 2011) groepen hervestigde

vluchtelingen opvingen. Naast de workshops bestond de informatievoorziening van het COA uit het op verzoek verspreiden van draaiboeken van gemeenten (zoals van de Friese gemeenten en de gemeente Gouda) en provincies die al ervaring hadden met de nieuwe werkwijze voor hervestigde vluchtelingen.

Aan de gemeenten is gevraagd op welke manieren zij informatie ontvangen hebben. Dit is in figuur 5.1 opgenomen. Daaruit blijkt dat het COA inderdaad de organisatie is die de gemeenten hoofdzakelijk van informatie over de beleidswijziging heeft voorzien. Slechts twee gemeenten hebben laten weten geen informatie van het COA te hebben gekregen. Een groot deel kreeg de informatie tijdens een informatiebijeenkomst, maar andere vormen van schriftelijke of mondelinge informatie worden het meest genoemd. Andere manieren die door gemeenten genoemd zijn, zijn bijvoorbeeld de brief van het ministerie en informatie vanuit andere gemeenten.

FIGUUR 5.1: MANIEREN WAAROP GEMEENTEN INFORMATIE HEBBEN ONTVANGEN (IN PERCENTAGES, N=62)



In de aanloop naar de beleidswijziging heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overleg gehad met het COA en het ministerie. De VNG vervult geen noemenswaardige functie in de informatievoorziening van de gemeenten, zo blijkt uit figuur 5.1. Ook de provincie en maatschappelijke organisaties blijken niet of nauwelijks informatie aan gemeenten te verstrekken. De keren dat 'anders' werd genoemd, ging het om informatie via de projectcoördinator in Friesland (de Friese gemeenten waren pilotgemeenten voor het nieuwe beleid), een gemeente die via internet informatie heeft opgezocht en een gemeente waarbij de beleidsmedewerker betrokken was bij het opstellen van het beleid door het ministerie en die dus vanuit die hoedanigheid al informatie had.

Over het algemeen had het COA een actieve rol bij de informatievoorziening; 25% van de gemeenten geeft aan dat zij bij het COA zelf om de informatie hebben moeten vragen. Door 18% van de gemeenten is gezegd dat zij – nadat zij globale informatie hebben ontvangen – zelf nog om aanvullende informatie hebben verzocht.

5.2.2 Onderwerpen informatievoorziening

In het implementatieplan is niet opgenomen over welke onderwerpen gemeenten in algemene zin geïnformeerd moeten worden. Zoals weergegeven is in tabel 5.1. Gemeenten blijken het meest geïnformeerd te zijn over de organisatie van het proces, de financiën en de huisvesting. Hierbij ging het bijvoorbeeld om de middelen die ter beschikking zijn gesteld via het COA en (eenmalig extra) door de minister (van Financiën), het vervoer naar de gemeente (organisatie van het proces) en de beschikbaarheid en inrichting van woningen (huisvesting). Het minst zijn gemeenten geïnformeerd over onderwijs en inburgering.

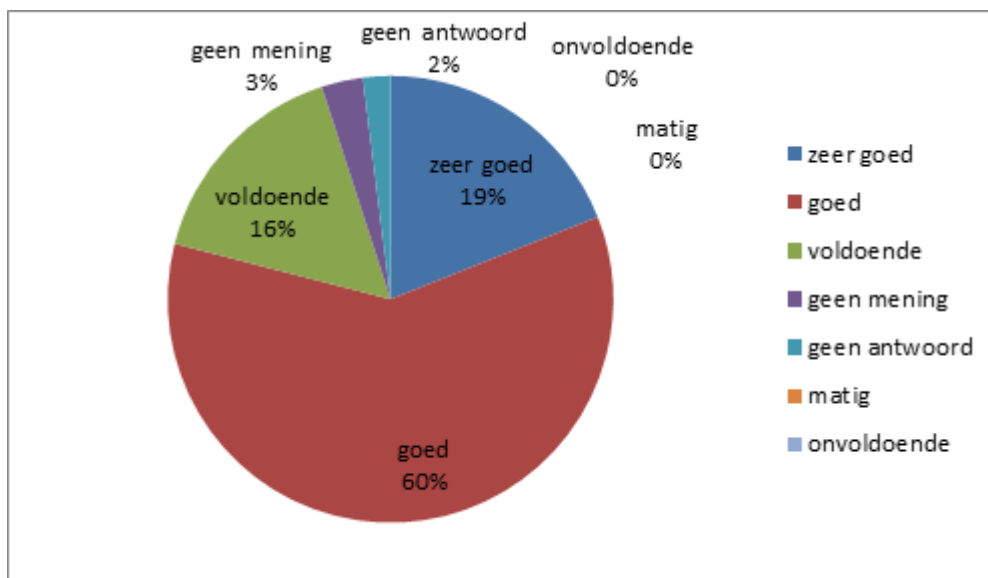
TABEL 5.1: ONDERWERPEN WAAR GEMEENTEN INFORMATIE OVER HEBBEN VERKREGEN (N=62)

ONDERWERPEN	JA	NEE	WEET NIET	GEEN ANTWOORD
Organisatie van het proces	94%	3%	2%	2%
Financiën	87%	10%	2%	2%
Huisvesting	85%	11%	2%	2%
Gezondheid	81%	15%	2%	3%
Maatschappelijke begeleiding	79%	16%	3%	2%
Veranderende taakverdeling tussen organisaties	77%	11%	10%	2%
Onderwijs/ inburgering	56%	37%	5%	2%

Over het algemeen zijn gemeenten positief over de kwaliteit van de verkregen informatie. De meerderheid van de gemeenten heeft geen informatie gemist. Ongeveer 10 tot 15% van de gemeenten bleek wel informatie te missen, het gaat dan met name om informatie over de financiën, onderwijs/inburgering en gezondheid.

Ten slotte is gemeenten gevraagd hoe zij de informatie die zij hebben gekregen beoordelen ten opzichte van de informatie die zij krijgen over de vestiging van reguliere statushouders. De informatie die gemeenten krijgen over de vestiging van reguliere statushouders is naar het oordeel van gemeenten zeer summier. 79% van de gemeenten beoordeelt de informatie over de vestiging van hervestigde vluchtelingen, wanneer deze vergeleken wordt met de informatie over de vestiging van reguliere statushouders, als goed tot zeer goed. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in figuur 5.2.

FIGUUR 5.2: OORDEEL INFORMATIE T.O.V. INFORMATIE REGULIERE STATUSHOUDERS



5.3 Overdrachtdossier

Tijdens een selectiemissie voeren medewerkers van het COA een ‘sociaal intake’ gesprek met alle kandidaten voor hervestiging. Tijdens deze ‘sociale intake’ wordt informatie verzameld over de vluchteling. Volgens het implementatieplan gaat het om informatie over de basisvaardigheden met betrekking tot zelfredzaamheid in de Nederlandse situatie en het realiteitsgehalte van de verwachtingen die vluchtelingen hebben. Daarnaast wordt tijdens de CO-training informatie verzameld over de mate van zelfredzaamheid, de leerbaarheid, informatie over huisvesting en sociaal/medische informatie. Alle beschikbare informatie wordt in het overdrachtdossier opgenomen.

Meetinstrument zelfredzaamheid

Zelfredzaamheid wordt gemeten via het meetinstrument zelfredzaamheid; het gaat om een formulier dat tijdens de culturele oriëntatietraining wordt ingevuld, bestaande uit drie onderdelen: lichamelijke behoeften, veiligheid en zekerheid, sociaal contact. Indicatoren zijn bijvoorbeeld het zelfstandig boodschappen kunnen doen, persoonlijke hygiëne, op tijd komen op afspraken, kinderen behandelen volgens gangbare norm in Nederland en verstaanbaarheid in Engels, Frans of Nederlands.

Het format van het overdrachtdossier is sinds de beleidswijziging aangepast. Het format wordt ingevuld aan de hand van het meetinstrument zelfredzaamheid (zie kader), de sociale intake tijdens de selectiemissie en het verslag van bevindingen over de CO-training. Het overdrachtdossier wordt tijdens de selectiemissie en gedurende de CO-training in het land van toevlucht ingevuld door COA-medewerkers.

Behalve informatievoorziening aan de gemeente vervult het overdrachtdossier ook een functie in de informatievoorziening naar de hervestigde vluchteling als het gaat om de gemeente waar hij zich zal gaan vestigen en de huisvesting in de nieuwe gemeente. In het implementatieplan is hierover opgenomen dat samen met de gemeente afgestemd zal worden wanneer de gemeente informatie nodig heeft en wat zij kunnen verwachten van het COA, maar ook wanneer en welke informatie de gemeente kan geven over huisvesting in de nieuwe gemeente. Dit wordt aangeduid als het ‘gedeeld eigenaarschap’ van het COA en gemeente.

5.3.1 Beschikbaarheid overdrachtdossier

Als uitgangspunt geldt dat het overdrachtdossier tijdig beschikbaar moet zijn voor gemeenten om de plaatsing van de vluchteling goed te laten verlopen.²⁸ In de meerderheid van de gemeenten (55%) was het overdrachtdossier ten minste acht weken voor de komst van de vluchteling beschikbaar. Een kwart van de gemeenten heeft het dossier korter voor de komst van de vluchteling ontvangen. In die gevallen waarin het dossier later beschikbaar was dan acht weken voor de komst, heeft dit meestal niet voor problemen gezorgd. Slechts twee gemeenten vonden dat het dossier te laat beschikbaar was.

Het overdrachtdossier kan zowel fysiek als digitaal worden overgedragen aan de gemeente waar de hervestigde vluchteling zich zal vestigen. In tabel 5.2 is weergegeven op welke wijze gemeenten inzicht hebben verkregen in het dossier van de hervestigde vluchtelingen. Ge-

²⁸ De informatie die gemeenten nodig hebben voorafgaand aan de komst van de vluchteling betreft met name informatie over de gezinssamenstelling en globale medische informatie. Deze is vereist om passende huisvesting te organiseren. Daarnaast zijn ook onderwijsgegevens bruikbaar in verband met de inschrijving voor een inburgeringscursus en eventuele voordracht aan het UAF voor regulier middelbaar of hoger onderwijs.

meenten blijken het dossier voornamelijk digitaal te ontvangen. Het dossier wordt gedurende het proces vaak aangevuld door het COA, soms in samenwerking met de gemeente.

TABEL 5.2: WIJZE WAAROP HET DOSSIER VERSTREKT IS AAN GEMEENTEN (N=62)

MANIER	PERCENTAGE
Digitaal (dossier werd steeds aangevuld door COA)	39%
Digitaal (eenmalig)	27%
Digitaal (dossier werd gezamenlijk gevuld door COA en gemeente)	11%
Fysiek (eenmalig)	5%
Fysiek (dossier werd steeds aangevuld door COA)	5%
Fysiek (dossier werd gezamenlijk gevuld door COA en gemeente)	3%
Weet ik niet	10%

5.3.2 Informatie in het overdrachtdossier

Volgens een bijlage bij het implementatieplan dient het overdrachtdossier een aantal gegevens te bevatten; de gezinssamenstelling, de categorie vluchteling, de mate van zelfredzaamheid (zie hiervoor over het meetinstrument zelfredzaamheid), informatie over de leerbaarheid en globale medische informatie (ten behoeve van noodzakelijke aanpassingen). Specifieke medische gegevens zijn geen onderdeel van het overdrachtdossier, deze zijn opgenomen in een afzonderlijk medisch dossier, dat niet beschikbaar is voor (inzage door) gemeenten.

Uitleg begrip leerbaarheid

In het overdrachtdossier is informatie over de leerbaarheid van de vluchteling opgenomen. Deze *leerbaarheid* is beoordeeld tijdens de sociale intake van het COA, voorafgaand aan de selectie van de vluchteling en voorafgaand aan de CO-training. Indicatoren voor de mate van leerbaarheid zijn bijvoorbeeld de werkervaring, genoten onderwijs, de studiemogelijkheden in Nederland en de motivatie om te leren.

In de meeste gevallen was het dossier naar het inzicht van de gemeenten volledig; zie tabel 5.3. De informatie over de categorie vluchteling (politiek, medische case, alleenstaande moeder) en de gezinssamenstelling zijn meestal opgenomen in het dossier. De globale medische informatie die noodzakelijk is voor aanpassingen in de woning, blijkt niet altijd als volledig te worden aangemerkt door gemeenten.

TABEL 5.3: VOLLEDIGHEID DOSSIER (N=62)

	JA	DEELS	NEE	GEEN MENING/ GEEN ANTWOORD
Gezinssamenstelling	85%	3%	3%	8%
Categorie vluchteling	84%	5%	3%	8%
Mate van zelfredzaamheid	69%	15%	6%	10%
Informatie over de leerbaarheid van de vluchteling	66%	19%	3%	11%
Globale medische info (t.b.v. noodzakelijke aanpassingen)	60%	13%	15%	13%

Uit de casestudies is gebleken dat hoewel de basisinformatie in het dossier beschikbaar is, het dossier vaak een onvolledig beeld geeft van de problematiek waar de vluchteling mee te maken heeft. Uit de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van de casestudies blijkt dat de zelfredzaamheid en leerbaarheid naar het oordeel van gemeenteambtenaren vaak te positief worden ingeschat. Gemeenten geven daarbij aan begrip te hebben voor het feit dat

het moeilijk is om een adequate inschatting te maken van deze aspecten. Ze zien de onvolledigheid derhalve voor een belangrijk deel als een moeilijk te veranderen aspect. Het heeft desalniettemin tot gevolg dat het intake-gesprek dat in de gemeente plaatsvindt, aanvullend op het overdrachtdossiers, als een zeer belangrijke leidraad wordt gezien voor de volgende periode.

Een laatste aandachtspunt ten aanzien van de informatievoorziening dat genoemd is door gemeenten is de beperkte informatie die gegeven is over de achtergrond van de vluchteling. Het gaat hierbij om informatie over de voorgeschiedenis, de reden voor selectie, de culturele achtergrond en de gewoonten van de vluchteling. Deze aspecten worden van belang geacht voor de huisvesting en de maatschappelijke begeleiding. Zo zijn in een gemeente verschillende alleenstaanden gezamenlijk in één huis gevestigd, maar dat bleek geen succes door de verschillende culturele achtergronden. Vooraf was ingeschat op grond van het dossier dat sprake was van dezelfde culturele achtergrond.

5.4 Medisch dossier

In het implementatieplan staat dat als "...de gemeente van vestiging geen huisarts kan vinden, het BMA via een externe partij een huisarts kan zoeken". Dit impliceert dat de gemeente in eerste instantie zorgt voor het vinden van de huisarts en pas als dat niet gebeurt, het BMA hiermee aan de slag dient te gaan. Uit het vragenlijstonderzoek komt naar voren dat gemeenten deze taak veelal beleggen bij de organisatie die de maatschappelijke begeleiding verzorgt (87%). In een klein aantal gemeenten was voor de komst van de vluchteling(en) geen huisarts geregeld. Noch de gemeente, noch het BMA heeft in dit geval zijn taak opgepakt.

Tijdens de selectiemissie stelt een arts van BMA een medisch dossier op. Nadat een huisarts is gevonden, dient het BMA het medisch dossier van de vluchteling toe te sturen aan de huisarts, voordat de vluchteling aankomt in Nederland. In verband met de privacy is het niet toegestaan dat BMA of de huisarts de gemeente inzage geeft in het medisch dossier.²⁹

Een groot probleem dat door gemeenten tijdens verschillende gesprekken is aangestipt, is het niet van tevoren bekend zijn van medische problemen van de hervestigde vluchtelingen. Sommige aandoeningen van vluchtelingen (die zijn vermeld in het medisch dossier) hebben gevolgen voor de wijze van huisvesting en de eerste opvang door de gemeente en de maatschappelijke organisatie. Het feit dat deze gegevens niet bekend (mogen) zijn bij gemeenten kan voor problemen zorgen.

²⁹ De wijze waarop huisartsen de medische informatie die is opgenomen in een medisch dossier beoordelen wordt beschreven in paragraaf 7.3.

Problematiek medische gegevens

Sommige medische gegevens zijn van tevoren niet inzichtelijk, terwijl zij wel belangrijk zijn voor de eerste opvang of de huisvesting. Hieronder drie voorbeelden:

- 1) Bij aankomst van de vluchteling bleek dat hij vanwege problemen aan zijn benen niet kon traplopen; omdat dit niet bekend was, waren er geen voorzieningen aangebracht in de woning.
- 2) Een vrouw bleek bij aankomst zeven maanden zwanger, waardoor direct medische hulp geregeld moest worden.
- 3) Twee vluchtelingen bleken afhankelijk van medicijnen, maar zij hadden slechts voldoende medicijnen meegekregen om zich te redden tot en met Schiphol. Bij aankomst in de gemeente waren de medicijnen op. De vluchtelingen werden echter pas bij de huisartsenpost aangemeld na aankomst. Dat heeft geleid tot medische problemen.

Door enkele respondenten is gemeld dat de overdracht van medische gegevens beter geregeld was voor de beleidswijziging; toen hervestigde vluchtelingen eerst een half jaar in het asielzoekerscentrum in Amersfoort verbleven. Destijds werd door de casemanager uit Amersfoort op de verhuisdag een persoonlijke toelichting gegeven aan de gemeente over alle dossiers.

5.5 Huisvesting

Gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat een vluchteling na aankomst in de gemeente direct terecht kan in een passende woning. Om dit te realiseren dient de gemeente er voor te zorgen dat een woning beschikbaar is (dat een woningcorporatie een concrete woning beschikbaar heeft voor de hervestigde vluchteling), dat de woning opgeleverd is (dat hij klaar is om bewoond te worden), en dat de woning ingericht is (dat meubilair etc. aanwezig is).

5.5.1 Beschikbaarheid en oplevering van de woning

Minimaal acht weken voor de komst van de hervestigde vluchtelingen naar Nederland moet bekend zijn in welke gemeenten ze worden geplaatst, zodat woonruimte kan worden gerealiseerd. Deze match vindt volgens het implementatieplan plaats doordat gemeenten de persoonsgegevens kunnen vinden via het aanbodmodel³⁰ waarop gemeenten hun belangstelling voor huisvesting kenbaar kunnen maken, of doordat het COA in overleg met de toezichthouders inventariseert welke gemeenten op basis van een achterstand in hun taakstelling voor de plaatsing van vluchtelingen in aanmerking zouden kunnen komen.³¹

Taakstelling huisvesting statushouders

Ieder half jaar (voor 1 april en 1 oktober) geeft de staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie een prognose van het aantal vluchtelingen met een asielvergunning dat woonruimte in een gemeente nodig heeft. Op basis van die prognose wordt de halfjaarlijkse 'taakstelling huisvesting vergunninghouders' opgesteld met daarin per gemeente concrete cijfers van de benodigde huisvestingsplaatsen. De opdracht per gemeente wordt per brief bekend gemaakt. Gemeenten moeten vervolgens de toegewezen vergunninghouders gedurende dat halfjaar huisvesten.

³⁰ Een gezamenlijk model van COA en gemeenten waarop zij informatie kunnen uitwisselen over de huisvesting van vergunninghouders.

³¹ Met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht per 1 oktober 2012 ligt de toezichthoudende taak volledig bij de provincies. Daarvoor lag de toezichthoudende taak bij de provincies en de Wgr plusregio's.

In de praktijk heeft de match niet plaatsgevonden via het aanbodmodel. Alle gemeenten die na de beleidswijziging hervestigde vluchtelingen hebben gehuisvest hadden een achterstand in de taakstelling en hebben vanuit die hoedanigheid contact gezocht met het COA, of zijn door het COA benaderd.

In sommige gemeenten blijkt het moeilijk om op tijd geschikte woningen beschikbaar te stellen. Om te voorkomen dat er geen woning beschikbaar is op het moment dat de vluchtelingen in de gemeente arriveren, zijn in sommige gemeenten woningen in een vroeg stadium beschikbaar. Dit is voor die gemeenten om twee redenen niet optimaal. Ten eerste wordt slechts één maand leegstand door het COA vergoed en komen meerkosten dus voor rekening van de gemeente. Ten tweede speelt mee dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de woningcorporatie met zich meebrengt dat zij zich niet kunnen veroorloven om de woning lang te laten leegstaan, bijvoorbeeld omdat de woningen in de gemeente schaars zijn en er daardoor geen draagvlak voor leegstand is. Er moet daarom een balans gevonden worden tussen de nadelen die leegstand met zich meebrengt en het risico dat er geen woning beschikbaar zal zijn op het moment dat de vluchtelingen in de gemeente arriveren.

De rol van de woningcorporatie is belangrijk voor het tijdig beschikbaar hebben van een woning. Vaak komen er meerdere gezinnen in één keer naar de gemeente, waardoor meerdere woningen geregeld moeten worden met een minimale periode van leegstand. Soms moet de woning aan bijzondere eisen voldoen, bijvoorbeeld bij grote gezinnen of bij fysieke beperkingen. Goed overleg tussen gemeente en woningcorporatie en de tijdige beschikbaarheid van het overdrachtsdossier helpen hierbij.

In de onderstaande tabel is opgenomen hoeveel weken van tevoren de woning gemiddeld beschikbaar is en hoeveel weken van tevoren de woning opgeleverd is. Oplevering wil zeggen dat de woning in technische staat geschikt is om te worden ingericht. Gemiddeld is de woning zes weken van tevoren beschikbaar en tweeëneenhalve week van tevoren opgeleverd. De maximale duur dat een woning leeg stond was veertien weken van tevoren, het kortste is één week. Meest genoemd (de modus) is vier weken bij beschikbaarheid en één week voor de oplevering. Na de oplevering moet de woning nog ingericht worden.

TABEL 5.4 AANTAL WEKEN VAN TEVOREN DAT DE WONINGEN BESCHIKBAAR EN OPGELEVERD WAREN

	AANTAL WEKEN VAN TEVOREN BESCHIKBAAR	AANTAL WEKEN VAN TEVOREN OPGELEVERD
Rekenkundig gemiddelde	6,1	2,7
Modus	1	4
Minimaal	1	1
Maximaal	14	12

5.5.2 Inrichten van de woning

In het implementatieplan is opgenomen dat de verantwoordelijkheid voor het inrichten van de woning bij de gemeente ligt. Daarbij moet gezorgd worden voor een basisinrichting. De financiering van de inrichting wordt door het implementatieplan als een lening aangemerkt; de gemeente kan zelf bepalen hoe met deze lening wordt omgegaan. Er kan bijvoorbeeld een afbetalingstermijn afgesproken worden en er kan eventueel kwijtschelding plaatsvinden.

In de praktijk wordt in de meeste gevallen de inrichting verzorgd door de organisatie die ook de maatschappelijke begeleiding verzorgt, zie tabel 5.5. De gemeente verzorgt het inrichten van de woning in 13% van de gevallen zelfstandig. In 23% van de gemeenten zijn gemeente en maatschappelijke organisatie samen betrokken. Verder is gebleken dat vrijwilligers (die geen onderdeel van de organisatie voor maatschappelijke begeleiding) behulpzaam zijn bij het inrichten of een commerciële organisatie (14% respectievelijk 11%). In iets meer dan 11% van de gemeenten zijn WWB'ers zijn ingezet om mee te helpen met de woninginrichting.³²

TABEL 5.5 'DOOR WIE WORDT DE WONING INGERICHT?'

WONINGINRICHTING WORDT GEDAAN DOOR	PERCENTAGE
Organisatie voor maatschappelijke begeleiding	61%
Organisatie voor maatschappelijke begeleiding en de gemeente	23%
De gemeente	15%
Vrijwilligers die geen onderdeel uitmaken van de organisatie voor maatschappelijke begeleiding	14%
Een commerciële organisatie die is ingehuurd door de gemeente	11%
WWB'ers	11%

Ervaringen met inrichten van de woning in verschillende gemeenten

In één gemeente wordt de woning ingericht met een 'leenset'. De 'leen-inrichting' bevat het meest noodzakelijke. Gedurende de maanden na aankomst van de vluchteling kan de vluchteling zelf de woning inrichten. De geleende spullen worden voor een volgende keer opgeslagen. Op deze manier kan de vluchteling zijn woning volledig naar zijn eigen smaak inrichten.

In verschillende gemeenten is genoemd dat de inrichting gedeeltelijk tweedehands wordt ingericht. Er wordt gebruik gemaakt van stichtingen of kerken die tweedehands spullen inzamelen. Ook kan een gedeelte van de inrichting soms worden overgenomen van de vorige bewoner van het huis.

In één op de vijf gemeenten wordt de woning op een basaal niveau ingericht. Dat wil zeggen dat er bedden, stoelen, een tafel, kookgerei en een gevulde koelkast aanwezig zijn. In de meeste gemeenten (60%) wordt deze basisinrichting aangevuld met servies, bestek, beddengoed, handdoeken enzovoort, zodat de vluchteling in principe niet meteen extra spullen hoeft aan te schaffen. Eén op de acht gemeenten richt de woning volledig in, zodat niets meer gekocht hoeft te worden.

Een reden die gemeenten geven om de woning beperkt in te richten, is dat de vluchteling daarna de woning verder naar eigen smaak kan inrichten. Ook wordt als argument gegeven dat de vluchteling door zelf de inrichting te kopen beter leert budgetteren. Ten slotte moet in veel gemeenten de vluchteling de inrichting zelf bekostigen (bijvoorbeeld door leenbijstand of een lening bij de kredietbank, zie paragraaf 8.2.3) waardoor het door verschillende gemeenten als vanzelfsprekend wordt gezien dat de vluchteling zelf de grootste stem heeft in de inrichting. De gemeente wil de vluchteling over het algemeen niet direct met hoge schulden opzadelen. De bekostiging van de inrichting en oplevering van de woningen wordt besproken in paragraaf 8.3. van deze rapportage.

³² Dit betreft mensen die op basis van de Wet werk en bijstand een uitkering krijgen. Deze mensen worden door verschillende gemeenten (via een sociale werkvoorziening) ingezet voor de inrichting van de woning.

Uit gesprekken met vluchtelingen bleek dat er geen eenduidig antwoord te geven is op de vraag of vluchtelingen liever een basisinrichting hebben en zelf aanvulling kopen, of dat zij liever een volledig ingerichte woning hebben. In het onderstaande kader een aantal reacties.

Ervaringen van vluchtelingen

Een vluchteling geeft aan dat de koelkast niet groot genoeg was voor zijn gezin van vijf personen. Het was zonde dat de koelkast nu vervangen moest worden door een grotere. Daarnaast was de inrichting niet zoals hij het zelf had uitgekozen.

Een andere vluchteling geeft aan dat het ook goed geweest als er alleen wat eten en een matras aanwezig waren geweest. 'We zijn niet anders gewend. Alles is beter dan waar we vandaan kwamen en daarna kan je zelf de inrichting uitkiezen.'

Een derde vluchteling geeft aan tijdens de CO-training te horen te hebben gekregen dat ze een lening kregen waarmee de inrichting van de woning bekostigd kon worden. Nu moet ze wel betalen voor de inrichting maar heeft ze er geen eigen keuze in gehad.

Geen enkele gemeente stemt de mate waarin de woning wordt ingericht af met de betreffende vluchteling voordat deze naar de gemeente komt.

5.6 Andere statushouders

Omdat hervestigde vluchtelingen na selectie nog enige tijd in het land van toevlucht verkeren, zijn zij niet in staat in Nederland activiteiten te verrichten ter voorbereiding op hun komst naar de gemeente. Een hervestigde vluchteling is bijvoorbeeld niet in staat, voordat hij de woning betreft, de woning in te richten, of alvast een huisarts te regelen. Dergelijke activiteiten worden om deze reden georganiseerd en/of verricht door het COA, huisartsen, BMA, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Reguliere statushouders verblijven, voordat zij een woning krijgen, al een tijdje in (een asielzoekerscentrum) in Nederland. Zij hebben vanuit die optiek wel de logistieke mogelijkheden om één en ander te organiseren. Om die reden is de aard en omvang van de activiteiten die betrokken partijen verrichten voor reguliere statushouders anders. Deze zijn eenvoudiger, of zijn zelfs niet nodig, omdat de vluchteling deze zelf kan verrichten.

5.7 Belangrijke bevindingen

5.7.1 Praktijk die verloopt volgens het implementatieplan

De uitvoeringspraktijk met betrekking tot de voorbereidingen in gemeenten die voor de komst van hervestigde vluchtelingen door verschillende partijen worden getroffen, komt vrijwel geheel overeen met hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan

De informatie die gemeenten over de beleidswijziging hebben ontvangen komt voornamelijk bij het COA vandaan. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de wijze waarop zij door het COA worden geïnformeerd. Gemeenten zijn content met de persoonlijke bena-

dering die het COA kiest bij het leggen van contacten tussen gemeenten en het COA. Dit vormt de basis voor een goede samenwerking tussen het COA en gemeenten tijdens de rest van het proces.

Over het algemeen hebben zich geen grote problemen voorgedaan als het gaat om de beschikbaarheid van de woningen voor hervestigde vluchtelingen. In bijna alle gevallen was de woning op tijd beschikbaar. Wel is door gemeenten gemeld dat het moeilijkheden oplevert om de woning langere tijd beschikbaar te houden gezien de schaarste aan woningen in sommige gemeenten.

De wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om de woning in te richten verschilt per gemeente. Dit kan uitgevoerd worden door de gemeente zelf, door de organisatie voor maatschappelijke begeleiding, door vrijwilligers, door een commerciële organisatie of door WWB'ers. Ook in hoeverre de woning volledig ingericht wordt, verschilt per gemeente. In de ene gemeente betreft een vluchteling een vrijwel geheel ingerichte woning, in de andere gemeente betreft hij een woning met alleen een basisinrichting. De behoeften van vluchtelingen lopen uiteen. De ene vluchteling is tevreden met de inrichtingspraktijk in de ene gemeente en zou niet tevreden zijn met die in een andere gemeente. Voor de andere vluchteling geldt het tegenovergestelde. Of de inrichtingspraktijk overeen komt met de wensen van de vluchteling is min of meer een kwestie van geluk, of een goede inschatting van de gemeente. Het is wenselijk om te bekijken op welke wijze gemeenten de wijze van inrichting meer in overeenstemming kunnen brengen met de wensen van vluchtelingen. Bijvoorbeeld door hier informatie over in te winnen tijdens de CO-training.

Het overdrachtdossier is in de meeste gevallen ruim van tevoren beschikbaar. Hoewel alle basisinformatie aanwezig is in het dossier, geven gemeenten aan dat het dossier vaak een onvolledig beeld geeft van de problematiek waar de vluchteling mee te maken heeft gehad. Zelfredzaamheid en leerbaarheid worden volgens gemeenten vaak te positief ingeschat. Gemeenten hebben begrip voor het feit dat het moeilijk is om een adequate inschatting te maken van deze aspecten. Ze zien de onvolledigheid derhalve voor een belangrijk deel als een moeilijk te veranderen aspect. Deze onvolledigheid heeft tot gevolg dat gemeenten in de praktijk zelf intake gesprekken organiseren die, aanvullend op de dossiers, als basis dienen voor de verdere dienstverlening.

Alleen globale medische informatie is, via het overdrachtdossier, bekend bij gemeenten. Sommige aandoeningen van vluchtelingen die niet gemeld zijn in het overdrachtdossier (maar wel zijn vermeld in het medisch dossier) hebben gevolgen voor de wijze van huisvesting en de eerste opvang door de gemeente en de maatschappelijke organisatie. Het feit dat deze gegevens om privacy redenen niet bekend (mogen) zijn bij gemeenten zorgt in verschillende gemeenten voor problemen. Die zijn dan niet in staat de juiste huisvesting en/of diensten te bieden.

Het implementatieplan en de uitvoeringspraktijk komen met elkaar overeen. Over het algemeen hebben betrokken partijen goede ervaringen met deze situatie. Er is vanuit deze optiek over het algemeen geen directe noodzaak om de uitvoeringspraktijk, of het implementatieplan aan te passen. Al zou wellicht gekeken kunnen worden naar het laten aansluiten van inrichtingswensen van vluchtelingen op de wijze waarop gemeenten de woning inrichten. Op één punt is echter wel directe noodzaak het implementatieplan en/of de uitvoeringspraktijk aan te passen. Dit betreft de beschikbaarheid van relevante medische gegevens voor gemeenten om passende diensten te kunnen bieden. Gemeenten dienen te

beschikken over relevante gegevens om goede diensten te kunnen bieden. Dit is nu niet het geval.

5.7.2 **Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan**

Op één punt wijkt de uitvoeringspraktijk soms af van het implementatieplan.

- In een klein aantal gemeenten was voor de komst van de vluchteling(en) geen huisarts geregeld. Noch de gemeente, noch het BMA heeft in dit geval zijn taak opgepakt.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

De praktijk verloopt vrijwel geheel conform hetgeen is bepaald in het implementatieplan. Op één punt wijkt het soms af. Dit betreft het feit dat soms niet direct een huisarts beschikbaar is voor een vluchteling vanaf het moment waarop hij voor het eerst in de gemeente komt. Dit kan voor ernstige problemen zorgen wanneer een vluchteling directe zorg nodig heeft. Bijvoorbeeld doordat een vluchteling voldoende medicijnen heeft voor de periode van de reis naar de gemeente, maar niet voor de eerste dagen die hij verblijft in de gemeente maar nog geen huisarts heeft die hem nieuwe medicijnen kan verschaffen. Het is belangrijk dat gemeenten, en wanneer die dit nalaten het BMA, hun taak op dit punt conform het implementatieplan uitvoeren en een huisarts regelen voor de vluchteling, zodat de zorg, indien nodig, direct zijn aanvang kan nemen.

Reis en aankomst

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de reis van hervestigde vluchtelingen vanuit het land van toevlucht naar Nederland (par. 6.2) en de aankomst en het verblijf op Schiphol (par. 6.3). De reis naar en aankomst in de gemeente worden in par. 6.4 behandeld. In die paragraaf wordt tevens ingegaan op de zaken die meteen na aankomst in de gemeente moeten worden geregeld. Tijdens het onderzoek is één van de onderzoekers aanwezig geweest bij een aankomst van vluchtelingen in een gemeente. In par. 6.5 wordt daarvan verslag gedaan. In par. 6.6 wordt een overzicht gegeven van de belangrijke bevindingen uit die hoofdstuk.

Bij de bespreking van deze onderwerpen wordt vermeld hoe de gang van zaken volgens het Implementatieplan zou moeten zijn. Afwijkingen van het Implementatieplan worden benoemd.

6.2 Reis naar Nederland

Zoals in par. 2.2 is vermeld is de IOM verantwoordelijk voor de reis van de hervestigde vluchtelingen naar Nederland. In verband met deze verantwoordelijkheid faciliteert de IOM de overkomst van de hervestigde vluchtelingen naar Nederland en onderhoudt de IOM contacten met de IND en het COA. Zodra duidelijk is in welke gemeente de hervestigde vluchteling geplaatst zal worden, verstuurt het COA een verzoek aan de IOM om de vlucht naar Nederland te organiseren. De IOM verricht een fit-to-fly check vlak voor de overkomst naar Nederland. De IOM is verantwoordelijk voor de eventuele medische begeleiding tijdens en na de vlucht.

Fit-to-fly

Zowel bij hervestigde vluchtelingen uit missies als bij individuele gevallen stelt het IOM voorafgaand aan het vertrek de algemene gezondheidsconditie vast en wordt besmettingsgevaar uitgesloten.

In geval van een medische case vindt zo nodig overleg plaats tussen een BMA-arts en een Nederlandse specialist. Als uit het onderzoek van de BMA-arts en/of fit-to-fly check van de

IOM blijkt dat een medische escort (arts of verpleegkundige) noodzakelijk is voor de overkomst naar Nederland, vliegt een escort van de IOM mee naar Nederland. Op Schiphol wordt de vluchteling en het dossier overgedragen aan de arts van het AMS (Airport Medical Services Schiphol). Laatstgenoemde verricht indien noodzakelijk een klein gericht medisch onderzoek en vermeldt hiervan de resultaten in een apart medisch dossier. Dit dossier wordt vervolgens overgedragen aan de huisarts in de gemeente en is een aanvulling op het medisch dossier dat het BMA verstuurt naar de huisarts (zie par. 5.4). Als sprake is van een acute medische noodzaak draagt de BMA-arts zorg voor de coördinatie van de logistiek.

Medical case

Hierbij gaat het om hervestigde vluchtelingen die geselecteerd zijn om in Nederland een medisch specialistische behandeling of begeleiding te krijgen. Deze vluchtelingen zijn beoordeeld door BMA (zie ook hoofdstuk drie).

De IOM zorgt ervoor dat de Nederlandse ambassade voor de overkomst naar Nederland een laissez-passer en een machtiging tot voorlopig verblijf afgeeft.

Laissez-passer

Het laissez-passer is een nooddocument waarmee kan worden gereisd door hervestigde vluchtelingen die niet over een geldig reisdocument, zoals een paspoort, beschikken.

Machtiging tot voorlopig verblijf

Vluchtelingen zijn formeel vrijgesteld van het vereiste om met een machtiging tot voorlopig verblijf Nederland binnen te reizen. Omdat het in de praktijk moeilijk is om te reizen zonder dit visum wordt dit door de Nederlandse ambassade wel aan vluchtelingen verstrekt.

Hervestigde vluchtelingen die op basis van een missie zijn geselecteerd reizen met een groep vanuit het land van toevlucht naar Nederland. De grootte van de groep bedraagt maximaal veertig personen.

6.3 Aankomst en verblijf op Schiphol

De verantwoordelijkheid van de IOM eindigt op het moment dat de hervestigde vluchteling wordt overgedragen aan vertegenwoordigers van het COA op Schiphol. Het COA is verantwoordelijk gedurende het verblijf op Schiphol. De medewerkers van het COA die de CO-trainingen hebben verzorgd, zijn gedurende deze periode aanwezig en begeleiden de vluchtelingen.

Als sprake is van groepsgewijze aankomst van hervestigde vluchtelingen, wordt de groep na aankomst opgesplitst. De ene groep gaat naar het hotel, terwijl bij de andere groep de noodzakelijke formaliteiten worden doorlopen. Het is de bedoeling dat de registratie van hervestigde vluchtelingen en het opstellen en verstrekken van documenten zoveel mogelijk plaatsvindt gedurende de periode van verblijf op Schiphol die volgens het Implementatieplan maximaal 48 uur duurt. Over het algemeen verblijven vluchtelingen één nacht in een hotel.

Zoals in hoofdstuk drie is vermeld blijkt het voor vluchtelingen die zijn geselecteerd op dossierbasis in de praktijk niet mogelijk te zijn meteen na aankomst op Schiphol een verblijfspas te verstrekken. Op Schiphol worden de gegevens verzameld om de pas alsnog te kunnen

maken. Deze wordt later geleverd. Aan vluchtelingen die zijn geselecteerd via een selectie-missie wordt in de praktijk lang niet altijd een (correcte) verblijfspas uitgereikt op Schiphol. Het niet binnen 48 uur op Schiphol verschaffen van alle noodzakelijk documenten waarover een vluchteling in Nederland dient te beschikken is in strijd met hetgeen is bepaald in het implementatieplan.

Van alle vluchtelingen worden vingerafdrukken genomen en de hervestigde vluchteling dient tevens de aanvraag in voor een verblijfsvergunning voor asiel. Na inwilliging van de aanvraag ontvangt de hervestigde vluchteling de beschikking. Op Schiphol vindt ook een tuberculose-test plaats.

Beschikking

Op de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel wordt positief beslist door middel van afgifte van een beschikking.

Verblijfspas

De vluchteling die beschikt over een verblijfsvergunning dient een verblijfspas te ontvangen. Met deze pas kan een koppeling worden gelegd tussen de persoon die in de beschikking wordt genoemd en de persoon wiens foto op de pas staat.



Het COA verzorgt het busvervoer van de hervestigde vluchtelingen van Schiphol naar de betrokken gemeenten. Het implementatieplan gaat er vanuit dat de overdracht van het COA naar de gemeenten in het hotel op Schiphol plaatsvindt, maar in de praktijk reizen COA-medewerkers mee naar de gemeenten en vindt de overdracht aldaar plaats.

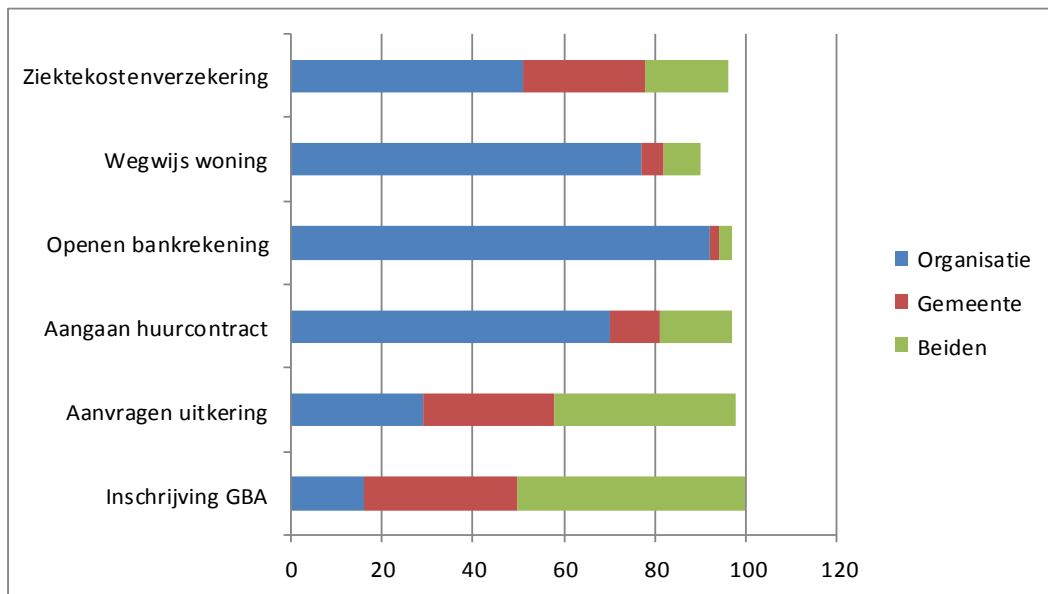
6.4 Aankomst in de gemeente

6.4.1 Beschrijving van de praktijk

Volgens het implementatieplan kan de hervestigde vluchteling op de dag van aankomst in de gemeente worden ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Dit is echter niet dwingend beschreven; in het plan staat immers 'kan' en geen 'moet'. Naast deze inschrijving moeten meer praktische zaken worden geregeld. In figuur 6.1 is weergegeven welke zaken moeten worden geregeld.³³ Per punt is vermeld wie de vluchteling in de praktijk hierbij begeleidt; de gemeente of de organisatie voor maatschappelijke begeleiding.

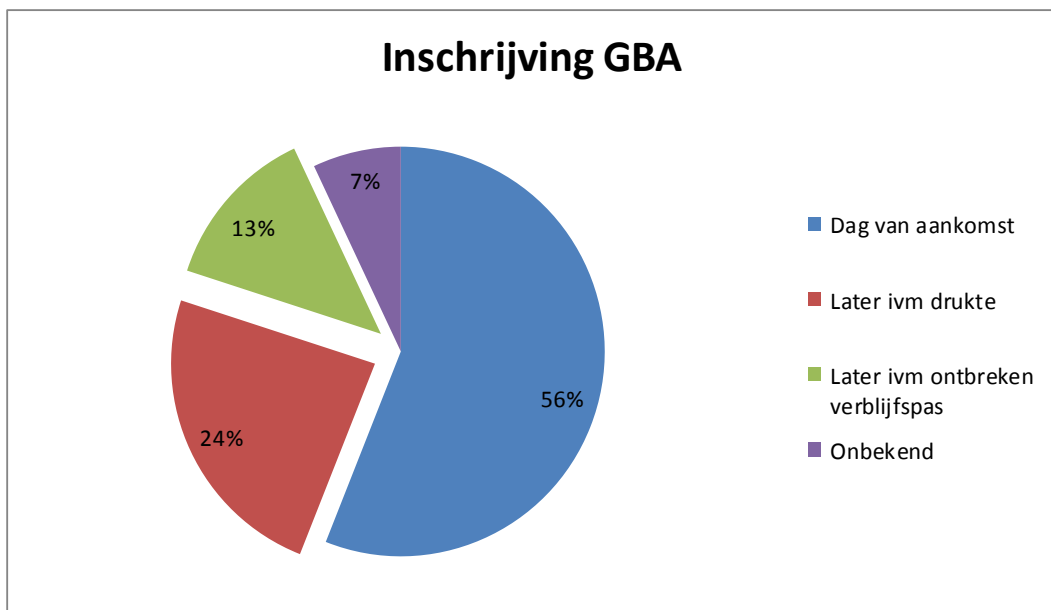
³³ De antwoordcategorieën tellen niet op tot 100%, omdat de overige gemeenten 'weet niet' geantwoord hebben en die categorie niet is weergegeven in de figuur.

FIGUUR 6.1: PRAKTISCHE ZAKEN NA AANKOMST (IN PERCENTAGES, N=62)

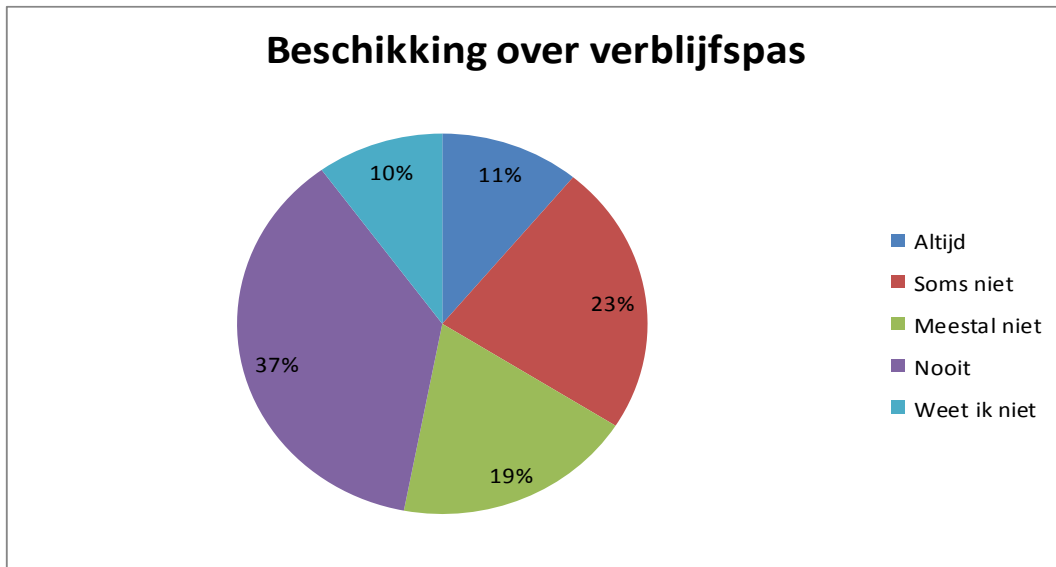


In de praktijk blijkt de inschrijving in de GBA in de helft van de gemeenten daadwerkelijk plaats te vinden op de eerste dag. In 37% van de gevallen vindt inschrijving plaats op een later tijdstip. In figuur 6.2 is weergegeven of de inschrijving op de dag van aankomst of op een later tijdstip heeft plaatsgevonden en wat hiervan de reden was.

FIGUUR 6.2: MOMENT INSCHRIJVING GBA (IN PERCENTAGES, N=62)



Reden voor het later inschrijven in de GBA is in de meeste gevallen dat de dag van aankomst voor de vluchtelingen een hectische dag is met veel nieuwe indrukken. Gemeenten geven aan dat het onverstandig is de vluchteling daarbij ook nog te belasten met een GBA-inschrijving. Ten tweede speelt de problematiek van de ontbrekende verblijfspassen hier een rol. 13% van de gemeenten zegt dat de inschrijving niet kan plaatsvinden als geen verblijfspas beschikbaar is.

FIGUUR 6.3: ONTVANGST VAN DE VERBLIJFSPAS (IN PERCENTAGES, N=56)

Uit het vragenlijstonderzoek blijkt dat in slechts 10% van alle gemeenten alle vluchtelingen bij aankomst over een verblijfspas beschikten. In 23% van de gemeenten beschikte een enkeling niet over een verblijfspas. In de rest van de gemeenten (2/3^e deel) waren de problemen groter. In 19% van de gemeenten beschikte een groot aantal vluchtelingen niet over een verblijfspas en in 37% van de gemeenten beschikte niemand over een verblijfspas. In figuur 6.3 is dit weergegeven.

Uit de figuren 6.2 en 6.3 blijkt dat het aantal gemeenten dat zegt dat de inschrijving in de GBA niet kan plaatsvinden omdat geen verblijfspas aanwezig is, laag is (13%) in vergelijking tot het aantal gemeenten die zeggen dat vluchtelingen niet of zelden over een verblijfspas beschikken (56%). Uit de casestudies en telefonische interviews blijkt dat veel gemeenten de inschrijving in de GBA niet afhankelijk stellen van een verblijfspas, maar de hervestigde vluchtelingen inschrijven na een verklaring onder ede.

Inschrijving GBA op grond van verblijfsvergunning?

Het ministerie van BZK gaat er in de Handreiking realisatie huisvesting verblijfsgerechtigden vanuit dat inschrijving in de GBA mogelijk is na ontvangst van de verblijfsvergunning.³⁴ In deze handreiking wordt voorgeschreven dat inschrijving in de GBA direct na de vergunningverlening moet plaatsvinden om te voorkomen dat de gegevens op de verblijfspas niet overeenkomen met de gegevens in de GBA (zie ook tekstkader). Niet het hebben van de verblijfspas, maar het hebben van de vergunning wordt derhalve als vereiste gezien voor inschrijving in de GBA.

Uit de Handreiking:

Vroegtijdig inschrijven in de GBA is om meer redenen van belang:

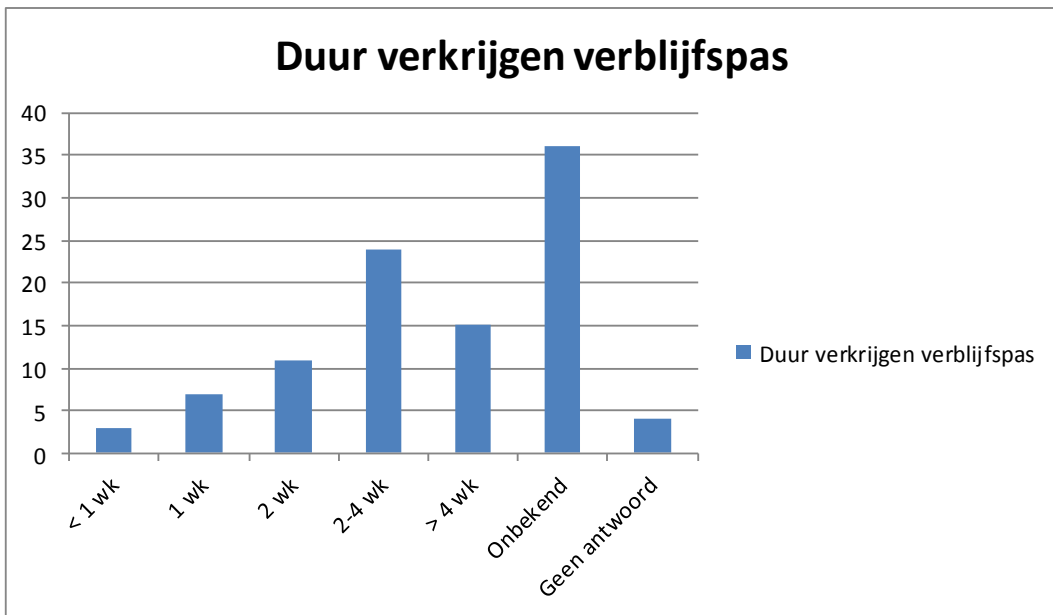
- bij het inschrijven wordt een burgerservice nummer (BSN) aangemaakt, dat nodig is om een bankrekening te openen, een huurovereenkomst aan te gaan, en een ziektekostenverzekering af te sluiten.
- de IND maakt zo spoedig mogelijk na vergunningverlening een verblijfspas aan, op basis van de dan bekende gegevens. Daarbij wordt de GBA geraadpleegd. Met het direct na vergunningverlening

³⁴ Handreiking realisatie huisvesting verblijfsgerechtigden vanaf 1 oktober 2012, p. 6. Deze handreiking gaat over de huisvesting voor alle verblijfsgerechtigden en dus niet alleen over hervestigde vluchtelingen.

inschrijven in de GBA wordt voorkomen dat de gegevens op de verblijfspas niet overeenkomen met de gegevens in het GBA (p. 6).

In figuur 6.4 is weergegeven welke periode tussen de aankomst en het alsnog verstrekken van een ontbrekende verblijfspas zit. Bij de meeste gemeenten duurde dit twee weken tot een maand. 15% van de gemeenten gaf aan dat het langer dan een maand duurde. Als na enige tijd een verblijfspas kan worden verstrekt, moet deze worden opgehaald bij het IND-loket in de regio. De hervestigde vluchteling kan over het algemeen nog niet zelfstandig reizen en moet daarom worden begeleid. Een en ander brengt extra kosten met zich mee.

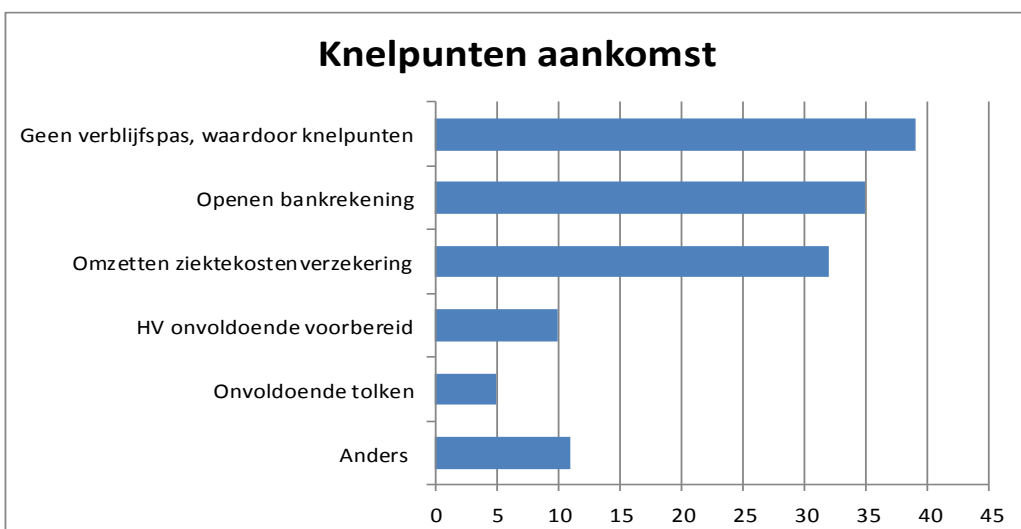
FIGUUR 6.4: DUUR ALSNOG VERKRIJGEN VERBLIJFSPAS (IN PERCENTAGE, N=37)



6.4.2 Knelpunten die zich voordoen bij de aankomst in gemeenten

Bij de aankomst van hervestigde vluchtelingen in de gemeente blijkt in driekwart van de gemeenten sprake te zijn geweest van één of meer knelpunten. In figuur 6.5 worden de belangrijkste knelpunten weergegeven.

FIGUUR 6.5: KNELPUNTEN BIJ AANKOMST (IN PERCENTAGES, N=62)



In slechts een aantal gevallen hebben zich problemen voorgedaan met een tolk. Daarbij ging het bijvoorbeeld om een situatie waarin een tolk Karen nodig was. De vluchtelingen die deze taal spreken, werden in drie gemeenten geplaatst, maar er is in Nederland maar één tolk Karen. Bij de categorie 'onvoldoende voorbereid' ging het bijvoorbeeld om vluchtelingen die hadden verwacht dichter bij familie terecht te komen. Bij de categorie 'anders' is bijvoorbeeld geantwoord dat de komst van de hervestigde vluchtelingen tot problemen in de gemeenschap leidde.

De meeste knelpunten deden zich volgens gemeenten voor omdat een verblijfspas ontbrak. Het ontbreken van de verblijfspas heeft gevolgen voor het regelen van verschillende zaken. Wanneer een verblijfspas ontbreekt kunnen hervestigde vluchtelingen bijvoorbeeld (doordat ze veelal niet beschikken over een paspoort van het land van herkomst) vaak niet beschikken over een wettig identificatiemiddel. Zij kunnen zodoende niet voldoen aan de identificatieplicht. Pregnantere problemen doen zich voor met betrekking tot het aanvragen van bepaalde formele zaken; inschrijving in de GBA, openen van een bankrekening, inschrijven bij een ziektekostenverzekering, aanvragen van toeslagen en van kinderbijslag en AOW. Zonder verblijfspas is dit niet goed mogelijk.

Ook wanneer een vluchteling bij het ontbreken van een verblijfspas in het GBA wordt ingeschreven onder ede, zijn deze problemen aan de orde. Na inschrijving in de GBA wordt een Burgerservicenummer (BSN) ontvangen. Met dit BSN nummer kan een uitkering worden aangevraagd. Om de uitkering daadwerkelijk te doen toekomen aan een hervestigde vluchteling is een bankrekening nodig. Formeel gezien hebben banken, voordat zij een rekening kunnen openen voor een persoon, een kopienodig van een wettig identificatiemiddel van die persoon. Banken willen over het algemeen daarom geen (of niet direct een) rekening openen voor hervestigde vluchtelingen. 35% van de gemeenten heeft problemen ervaren bij het openen van een bankrekening. 94% van de gemeenten geeft aan dat, om de vluchtelingen tegemoet te komen, dan wordt gewerkt met het verstrekken van voorschotten, die later worden verrekend met de uitkering. Om dezelfde redenen is het veelal niet, of lastig mogelijk, om toeslagen te vragen en kinderbeslag of AOW te ontvangen.

Een ander probleem doet zich voor met betrekking tot de ziektekostenverzekering. In het implementatieplan is beschreven dat de gemeente verantwoordelijk is voor het regelen van een ziektekostenverzekering voor de eerste 48 uur na aankomst in Nederland. Met het overzetten van de zorgverzekering zijn in de praktijk problemen ervaren doordat de vluchteling vanwege het ontbreken van een verblijfspas nog niet kon worden ingeschreven bij een zorgverzekeraar, terwijl de verzekering van het COA al was beëindigd. Tussen gemeenten en het COA is uiteindelijk de afspraak gemaakt dat de ziektekostenverzekering van het COA doorloopt totdat de omzetting naar een andere ziektekostenverzekering mogelijk is. Dit omzetten van de ziektekostenverzekering geschiedt, om de hiervoor genoemde redenen, echter niet altijd zonder problemen.

Zorgverzekering

Vertegenwoordiger van maatschappelijke begeleiding: *"Het omzetten van de verzekering was ook problematisch. De gemeente zou deze omzetten per 1 december; de aankomst van de vluchtelingen was op 18 oktober. De zorgtoeslag kon dan eerst worden aangevraagd. Door het ontbreken van de passen was dat echter nog niet geregeld. Ondertussen had het COA de vluchtelingen al uit de verzeke-*

ring gezet. De vluchtelingen waren zodoende zonder verzekering maar maakten wel medische kosten. Het gevolg was een 'mega rekening'. Bij de Regeling Zorg Asielzoekers konden ze ook niet terecht, omdat zij niet behoren tot de groep waarvoor die regeling bedoelt is³⁵. Ondertussen moesten alle kosten contant worden voldaan en moesten keuzes worden gemaakt wat wel en niet te behandelen, omdat er anders geen geld was. In april/mei van het volgende jaar was de verzekering pas geregeld. Er zijn een half jaar lang problemen geweest. In dat half jaar zijn veel extra kosten gemaakt en is te veel premie betaald."

Het ontbreken van een verblijfspas leidt met name voor de gemeente en organisaties voor maatschappelijke begeleiding tot extra werk, omdat deze creatief moeten zijn om oplossingen te vinden voor deze problematiek en de vluchteling, ondanks de problemen van dienst te kunnen zijn. Opmerkelijk is overigens wel dat van de gemeenten waarbij de hervestigde vluchteling op het moment van aankomst niet beschikte over een verblijfspas, de helft aangaf dat dit tot knelpunten leidde, maar de andere helft aangaf dat dit niet het geval was.

Doordat gemeenten de problemen over het algemeen tijdelijk konden oplossen, hebben vluchtelingen niet altijd veel van deze knelpunten gemerkt. Wel is door een vluchteling tijdens de interviews gezegd dat het wachten op zijn verblijfspas bij hem leidde tot onzekerheid over zijn verblijfsstatus.

Ontbrekende verblijfspas

Vluchteling: "Er kan nog veel fout gaan. Ik wacht al tien maanden op mijn toeslagen door een probleem bij de inschrijving. Ik krijg wel een uitkering, maar zonder toeslagen red ik het niet. Het inrichtingskrediet is krap en van mijn uitkering blijft maar weinig over om van te leven. Ik vind dit heel moeilijk. Ook was ik er niet op voorbereid dat ik overal zelf achteraan moet."

Ambtenaar: "De beste manier is inschrijven in de GBA op basis van onder ede verklaren. Hiervoor is gekozen omdat de informatie van de IND vaak niet klopte. Nu kan de GBA als uitgangspunt worden genomen. Het pasje is slechts een vertaling; het papier is evenveel waard."

Vertegenwoordiger maatschappelijke begeleiding in een gemeente: "Voor alle gezinsleden behalve oma, waren de passen tien dagen na aankomst beschikbaar. In de tussentijd werden voorschotten verstrekt. Voor oma was de verblijfspas anderhalve maand later beschikbaar. Hierdoor ontstonden grote problemen. De sociale verzekeringsbank wilde geen uitkering verstrekken zonder die pas. Het duurde lang voordat het geregeld was."

Vertegenwoordiger maatschappelijke begeleiding in een andere gemeente: "Het probleem van het ontbreken van de verblijfspassen is door de gemeente gedeeltelijk opgelost door de vluchtelingen in te schrijven in het GBA op basis van een verklaring onder ede. Als er geen pas is, kunnen de vluchtelingen geen bankrekening openen en dus ook geen uitkering ontvangen. Er zijn voorschotten verstrekt, die door de begeleider zijn beheerd. De bank was gelukkig bereid om een tijdelijke tussenrekening te openen."

6.5

Aankomst najaar 2012

Ten tijde van het onderzoek kregen we de kans aanwezig te zijn bij de aankomst van een groep hervestigde vluchtelingen. De gebeurtenissen van die dag zijn hieronder beschreven.

³⁵ Asielzoekers die in de centrale opvang verblijven van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) hebben, net als ieder ander, vergelijkbare toegang tot de gezondheidszorg: zij kunnen bijvoorbeeld naar de huisarts, de verloskundige of het ziekenhuis. De aanspraak op vergoeding van zorg is voor deze groep asielzoekers vastgelegd in de Regeling Zorg Asielzoekers (RZA). Hervestigde vluchtelingen zijn als groep uitgesloten van gebruik van deze regeling.

Aankomst vluchtelingen – verslag van de onderzoeker

“De bus met de groep vluchtelingen kwam rond 13 uur aan. Daar werden de vluchtelingen opgewacht door bijna alle betrokkenen, zoals medewerkers van de gemeente en VluchtelingenWerk. Daarnaast waren er vluchtelingen aanwezig uit hetzelfde vluchtelingenkamp die al eerder naar Nederland waren gekomen. Toen de personen in de bus dat zagen begonnen ze spontaan te zwaaien.

Het was in eerste instantie een gezellige samenkomst van bekenden. Ondanks de kou kon je de warmte voelen. Families en vrienden werden herenigd. De vluchtelingen moesten erg wennen aan de temperatuur. Ze kropen langzaam weg in hun dikke winterjassen. De jassen waren op Schiphol al geregeld door medewerkers van het COA. Gezamenlijk zijn ze naar een tweedehands winkel gegaan om voor Nederland geschikte kleding te regelen.

Enige wanorde ontstond bij het overpakken van alle bagage. De vluchtelingen waren met één grote bus gekomen en zouden met auto's en busjes vervoerd worden naar hun woningen. Enkele gezinnen hadden zoveel koffers bij zich dat er problemen ontstonden bij het vervoer daarvan. Uiteindelijk eindigde een deel van de koffers in mijn auto. Na het overpakken van hun bagage was het tijd voor de gezinnen om kennis te maken met hun begeleiders. Voor de kleine kinderen was dat best wel eng. Al die nieuwe mensen. Maar het duurde niet lang voordat de kinderen hun geleerde Nederlandse woordjes eens gingen proberen.

De centrale ontvangst werd gedaan door de burgemeester, die kort daarvoor nog zo vriendelijk was geweest één van de vluchtelingen op de beschikbare toiletten te wijzen. Iedereen werd welkom geheten in Friesland (en Nederland), hun nieuwe thuis. Na de ontvangst was het tijd om te lunchen. Tijdens de lunch vertelde een oma dat haar kleinkind door alle spanning de afgelopen drie dagen slechts kleine hoeveelheden had gegeten. Meer dan een paar happen per keer was het niet. Ook deze keer liet de vierjarige jongen zijn eten staan en ging liever naar de andere kinderen om te spelen.

Na de lunch was het tijd om de ‘papierzaken’ te regelen. Voor elk gezin was een overdrachtdossier opgesteld met daarin onder andere de aanvraag voor een uitkering en de verzekeringspolis. De betekenis van elk formulier werd duidelijk gemaakt, soms met behulp van een tolk. Daarna hoefde de vluchteling slechts een handtekening te zetten. De gemeente regelt de rest.

Inschrijving in de GBA kwam de volgende ochtend wel omdat het eerst tijd was om de woning te bekijken. Een man belandde bij mij in de auto. Hij vertelde mij dat hij zijn nieuwe huis en dorp al uitgebreid had bekeken via google maps. Onderweg dacht de man meerdere keren in zijn dorp te zijn aangekomen: ‘het lijkt allemaal hetzelfde’.

Uiteindelijk herkende hij zijn huis en konden we naar binnen. Op dat moment kwam de buurman naar buiten. De kennismaking was een feit. In de woning bleek alles nog in dozen te staan. Het deed de het gezin echter niet en ze waren super blij met alles. Op wat moeilijkheden met de box na was alles zo uitgepakt en in elkaar gezet en kon het gezin bijkomen van een drukke dag.”

6.6 Belangrijke bevindingen

6.6.1 **Praktijk die verloopt conform het implementatieplan**

Op veel punten verloopt de uitvoeringspraktijk conform hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan

De uitvoeringspraktijk die conform het implementatieplan verloopt wordt door betrokken partijen als positief ervaren.

6.6.2 Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

De uitvoeringspraktijk met betrekking tot de reis en aankomst komt op een drietal belangrijke punten niet overeen met hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

- Volgens het implementatieplan dienen alle noodzakelijke documenten waarover hervestigde vluchtelingen dienen te beschikken voor directe plaatsing in gemeenten dienen binnen 48 uur na aankomst op Schiphol aan de hervestigde vluchteling verstrekt te zijn. Dit is in de praktijk niet het geval. Voor vluchtelingen die zijn geselecteerd op dossierbasis blijkt het in de praktijk niet mogelijk meteen na aankomst op Schiphol een verblijfspas te verstrekken. Ook aan vluchtelingen die zijn geselecteerd via een selectiemissie wordt in de praktijk lang niet altijd een (correcte) verblijfspas uitgereikt op Schiphol. In slechts 10% van alle gemeenten beschikken alle vluchtelingen bij aankomst over een verblijfspas. In 23% van de gemeenten beschikte een enkeling niet over een verblijfspas. In de rest van de gemeenten waren de problemen groter: in 19% van de gemeenten beschikte een groot aantal vluchtelingen niet over een verblijfspas en in 37% van de gemeenten beschikte niemand over een verblijfspas.
- Volgens het implementatieplan dient de omzetting van de zorgverzekering van het COA naar een reguliere verzekering voor de hervestigde vluchteling voor de eerste 48 uur door de gemeente geregeld worden. In de praktijk zijn gemeenten niet in staat dit binnen 48 uur te realiseren door het veelal ontbreken van verblijfspassen.
- Het implementatieplan beschrijft dat de overdracht van het COA naar de gemeenten in het hotel op Schiphol plaatsvindt en dat een contactpersoon van de gemeente vervolgens mee reist met de vluchtelingen naar de gemeente. In de praktijk reizen COA-medewerkers met de vluchtelingen mee naar de gemeenten en vindt de overdracht aldaar plaats.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

De volgende problemen worden ervaren door gemeenten door het ontbreken van een verblijfspas: inschrijving in de GBA, openen van een bankrekening, inschrijven bij een ziektekostenverzekering en aanvragen van toeslagen, kinderbijslag en AOW. Doordat gemeenten de problemen over het algemeen tijdelijk konden oplossen, hebben vluchtelingen niet altijd veel van deze knelpunten gemerkt. Het ontbreken van een verblijfspas leidt met name voor de gemeente en organisaties voor maatschappelijke begeleiding tot extra werk, omdat deze creatief moeten zijn om oplossingen te vinden voor deze problematiek en de vluchteling, ondanks de problemen, van dienst te kunnen zijn. Het verdient aanbeveling de praktijk op dit punt aan te passen aan het implementatieplan en er zorg voor te dragen dat (correcte) verblijfspassen beschikbaar zijn voor de komst van vluchtelingen naar gemeenten.

Om problemen te voorkomen met betrekking tot de omzetting van de ziektekostenverzekering is de afspraak gemaakt dat de ziektekostenverzekering van het COA doorloopt totdat de omzetting naar een andere ziektekostenverzekering mogelijk is. Het verdient aanbeveling het implementatieplan op dit punt aan te passen aan de praktijk.

In de praktijk reizen COA-medewerkers met de vluchtelingen mee naar de gemeenten en vindt de overdracht plaats in de gemeente. In de praktijk leidt dit niet tot problemen. Er is

derhalve geen reden de praktijk aan te passen. Veeleer is er met betrekking tot dit punt reden het implementatieplan aan te passen aan de praktijk.

Verblijf

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt het verblijf van de hervestigde vluchtelingen in Nederland. In paragraaf 7.2 wordt ingegaan op de maatschappelijke begeleiding. Paragraaf 7.3 gaat in op scholing en paragraaf 7.4 op medische zorg. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de belangrijkste bevindingen (paragraaf 7.5).

Ook in dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de in het Implementatieplan beschreven werkwijze en de gang van zaken in de praktijk.

7.2 Maatschappelijke begeleiding

Bij vrijwel alle gemeenten (94%) zijn er één of meer personen aangewezen die voor instanties als vaste contactpersoon fungeren. In de meeste gevallen is dit een ambtenaar van de gemeente, soms was deze niet beschikbaar en fungeerde een medewerker van een maatschappelijke organisatie als contactpersoon. Deze contactpersoon is over het algemeen al aanwezig bij de aankomst van de hervestigde vluchtelingen in de gemeente en zorgt daarna voor begeleiding bij de verschillende handelingen die op de aankomstdag of kort daarna plaatsvinden.

Alle gemeenten schakelen organisaties in voor de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen. Deze organisaties ontvangen subsidie van de gemeente dan wel zijn geselecteerd na een aanbestedingsprocedure. De overgrote meerderheid van de gemeenten, 80%, maakt gebruik van de diensten van VluchtelingenWerk. Er zijn ook gemeenten die voor een andere organisatie voor maatschappelijke begeleiding hebben gekozen. In het kader van het vragenlijstonderzoek is niet gevraagd waarom de gemeente voor een bepaalde organisatie heeft gekozen. Tijdens de interviews gaf één gemeente aan bewust voor een andere organisatie te hebben gekozen, zie kader.

Keuze organisatie voor maatschappelijke begeleiding

Een gemeente in het zuiden van het land heeft bewust gekozen voor een korte duur van begeleiding van hervestigde vluchtelingen en om die reden ook voor een andere organisatie dan VluchtelingenWerk. De gemeente geeft aan dat de periode van begeleiding van drie maanden is bedoeld om hervestigde vluchtelingen wegwijs te maken in de gemeente en hen te geleiden naar het reguliere welzijnswerk in de gemeente. De gemeente geeft aan zo weinig mogelijk onderscheid te willen maken tussen hervestigde vluchtelingen en andere inwoners van de gemeente die bijvoorbeeld net als de hervestigde vluchtelingen op het bestaansminimum leven. De gemeente en de organisatie voor maatschappelijke begeleiding zijn van mening dat drie maanden begeleiding over het algemeen volstaat. Van belang is ook dat er al familie van de hervestigde vluchtelingen in de gemeente woont. Van deze familie wordt nu ook een bijdrage in de begeleiding verwacht. Als er na de periode van drie maanden toch nog extra inspanningen nodig zijn, is dat mogelijk. Twee vluchtelingen geven aan na de beëindiging van de begeleiding met problemen bij familie terecht te kunnen. Ook zouden ze hulp kunnen vragen bij de gemeente. In hoeverre de hervestigde vluchtelingen na de periode van drie maanden gebruik maken van het reguliere welzijnswerk is onbekend.

TABEL 7.1: ORGANISATIES VOOR MAARSCHAPPELIJKE BEGELEIDING (N=62)³⁶

ORGANISATIES DIE DE MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING VERZORGEN	AANTAL	WERKGEBIED ³⁷
VluchtelingenWerk	49	Landelijke org. actief op regionaal en lokaal niveau
Stichting Palet	3	Regionaal
Canters Coaching	1	Lokaal
De Skûle	1	Regionaal
Kompas	1	Lokaal
Porthos	1	Lokaal
NVC centrum voor duurzame inburgering	1	Lokaal
Maatschappelijk werk van de gemeente	1	Lokaal
Steunpunt Vluchtelingen De Bilt	1	Lokaal
Stichting Cares	1	Lokaal
Bartiméus	1	n.v.t.
Stichting Wel.kom	1	Regionaal
Speciale vrijwilligers gezocht	1	Lokaal
Sagenn	1	Regionaal

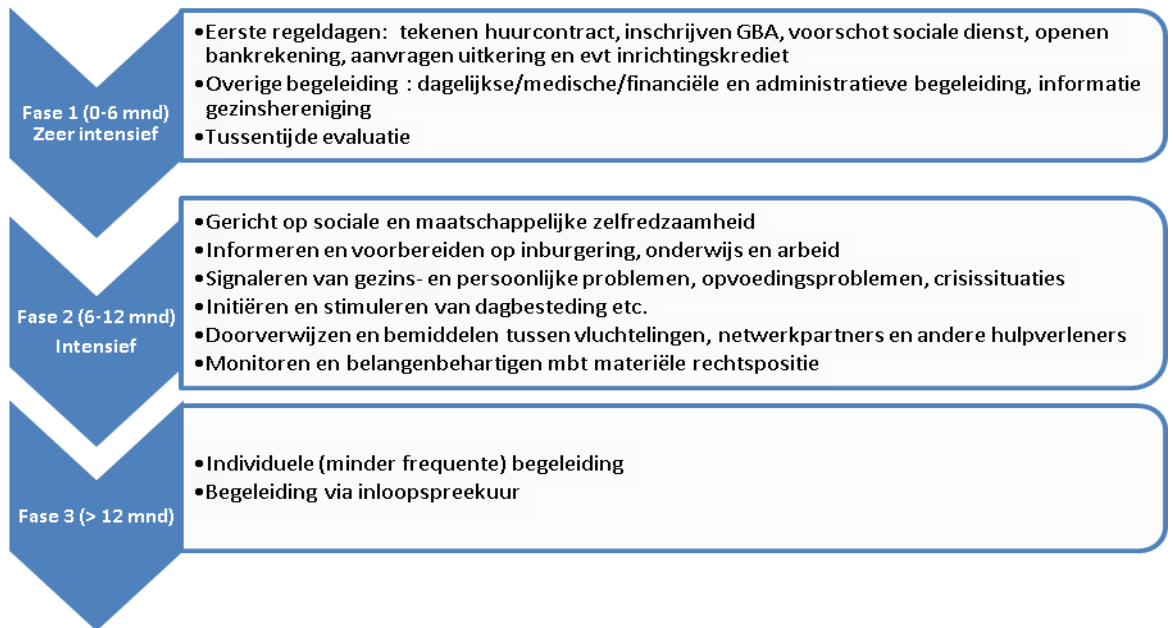
Als VluchtelingenWerk is ingeschakeld, vindt de begeleiding in verschillende gemeenten over het algemeen op dezelfde wijze plaats. Per gemeente kunnen afwijkingen ten opzichte van het standaardtraject worden afgesproken. VluchtelingenWerk heeft een draaiboek en checklist opgesteld voor de begeleiding van de hervestigde vluchtelingen.³⁸ Zij gaat uit van een standaard begeleidingstraject gericht op individueel maatwerk dat minimaal achttien maanden duurt. VluchtelingenWerk verzorgt speciale cursussen voor de vrijwilligers die de hervestigde vluchtelingen begeleiden.

³⁶ In twee gevallen werken gemeenten met twee maatschappelijke organisaties, waardoor het totaal op 64 uitkomt.

³⁷ Lokaal: in één gemeente of stad werkzaam, regionaal: in meerdere gemeenten of steden werkzaam.

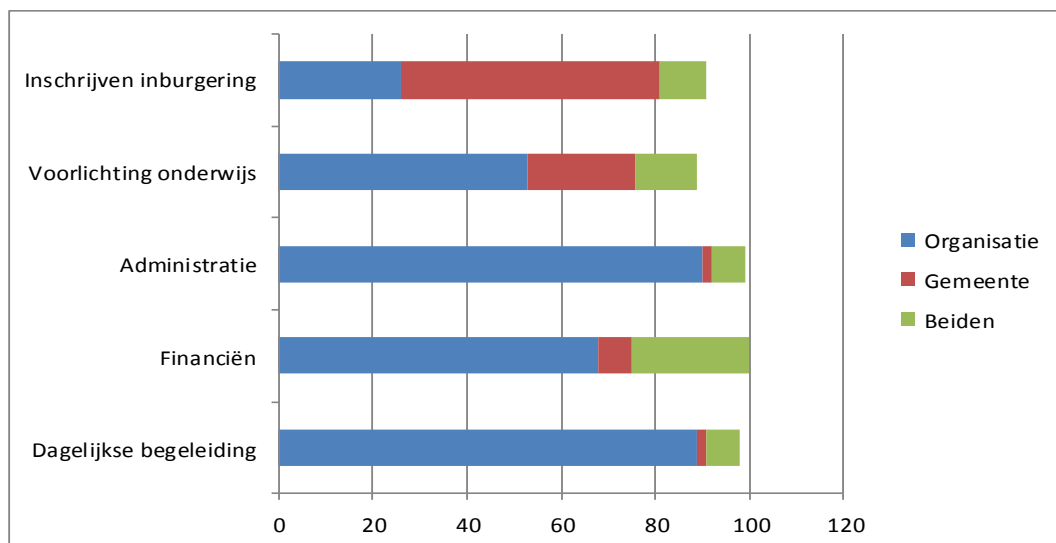
³⁸ Draaiboek en checklist opvang en begeleiding uitgenodigde vluchtelingen, december 2011.

FIGUUR 7.1: BEGELEIDINGSTRAJECT VLUCHTELINGENWERK VOOR HERVESTIGDE VLUCHTELINGEN³⁹



In paragraaf 6.4 is in figuur 6.1 aangegeven welke instantie zorgt voor begeleiding van verschillende taken die meteen na aankomst in de gemeente moeten worden verricht. In figuur 7.2 is aangegeven welke instantie zorgt voor begeleiding bij overige taken.

FIGUUR 7.2: TAAKVERDELING GEMEENTE EN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIE (IN PERCENTAGES, N=62)⁴⁰



³⁹ In het document wordt ook een fase 0 onderscheiden. Gedurende deze fase kan een organisatie voor maatschappelijke begeleiding door gemeenten worden ingezet om allerlei voorbereidende handelingen te verrichten waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Het gaat om de volgende handelingen die organisaties voor maatschappelijke begeleiding kunnen uitvoeren (in opdracht van gemeenten): werven / toewijzen / raining vrijwilligers, dossier opvragen/aanmaken, voorbereiden aanvraag gezinshereniging, huisvesting: bezichtiging, geschiktheid, evt, aanpassing. Basisinventaris, informeren directe omgeving, oa. Buren, informeren netwerkpartners, afspraken over medische zorg, huisarts, gezondheidsvoorlichting, afspraken over onderwijs/ inburgering, afspraken over financiën, oa. voorschot, tekenen van documenten, voorbereiding op ontvangst (oa vervoer, tolk.), aankomst in de woning (uitleg in en om het huis/veiligheid).

⁴⁰ Vanwege de overzichtelijkheid zijn de antwoordcategorieën 'geen van beide', 'weet ik niet' en 'geen antwoord' niet opgenomen in deze figuur. Om die reden tellen de antwoordcategorieën niet op tot 100%. Met uitzondering van de begeleiding bij gezinshereniging en het informeren van de buurt dat een vluchteling zich zal vestigen, zijn deze antwoorden ook niet vaak gegeven.

Gelet op het begeleidingstraject dat VluchtelingenWerk aanbiedt, doen zich qua inhoud en duur van de begeleiding van hervestigde vluchtelingen met name verschillen voor als er andere organisaties dan VluchtelingenWerk zijn ingeschakeld.

De duur van de begeleiding in de onderzochte gemeenten varieert van drie maanden tot drie jaar. De meeste gemeenten geven aan dat de begeleiding 12 of 24 maanden duurt. In de onderstaande tabel is opgenomen hoe lang de duur van de begeleiding in de bevroegde gemeenten is.

TABEL 7.2: DUUR MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING PER GEMEENTE (N=53)

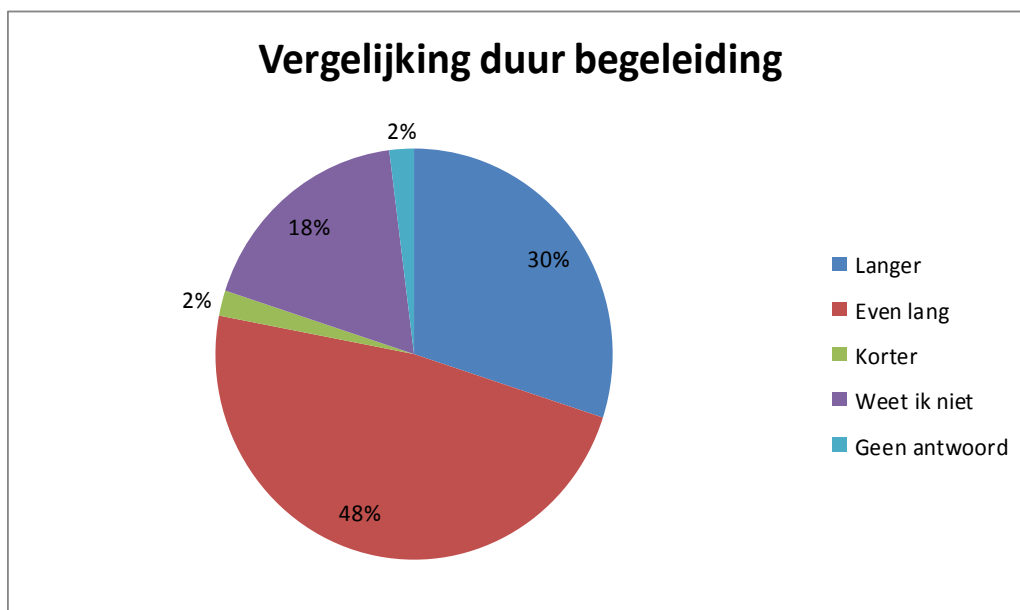
DUUR IN MAANDEN	FREQUENTIE	PERCENTAGE
3	2	3%
4	1	2%
6	4	7%
9	4	7%
12	16	26%
18	9	15%
21	1	2%
24	16	26%
30	2	3%

Gemeenten die korte begeleidingstrajecten hebben, kijken veelal na afloop van het standaardtraject of in verband met de specifieke behoeften van de vluchteling behoefte is aan extra begeleiding. Met de organisatie worden daarover afspraken gemaakt. Na de duur van het specifieke begeleidingstraject voor hervestigde vluchtelingen kunnen zij een beroep doen op de reguliere hulpverlening in gemeenten.

7.2.1 Vergelijking maatschappelijke begeleiding met die van andere statushouders

Gemeenten die de afgelopen twee jaar andere statushouders hebben opgevangen is gevraagd in hoeverre de maatschappelijke begeleiding van hervestigde vluchtelingen verschilt van die van andere statushouders. In figuur 7.3 is de duur van de begeleiding van hervestigde vluchtelingen vergeleken met die van andere statushouders.

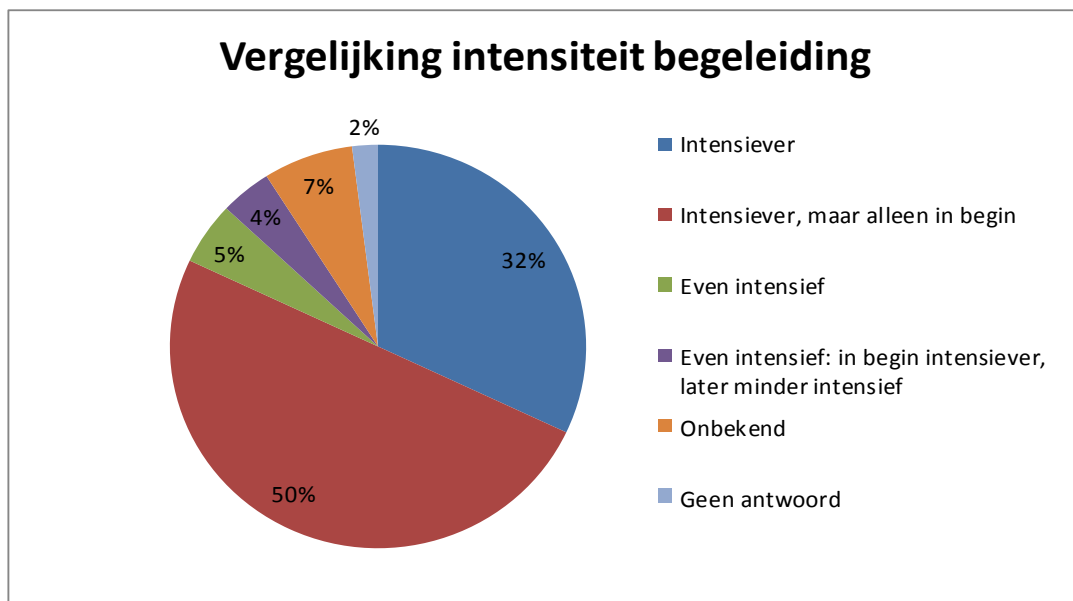
FIGUUR 7.3: VERGELIJKING DUUR BEGELEIDING VAN HERVESTIGDE VLUCHTELINGEN MET DIE VAN ANDERE STATUSHOUDERS (IN PERCENTAGES, N=56)



Bij ongeveer een derde van de gemeenten is de periode van de maatschappelijke begeleiding van hervestigde vluchtelingen langer dan die van andere statushouders. Bij bijna de helft van alle gemeenten duurt de begeleiding voor hervestigde vluchtelingen even lang als de begeleiding voor andere statushouders. Hierbij moet worden opgemerkt dat de begeleidingstrajecten in veel gemeenten ten tijde van het onderzoek nog lopen. Er kan derhalve nog niet worden gesproken van afgeronde trajecten. De duur van de begeleiding van de hervestigde vluchtelingen is daarom vaak gebaseerd op een inschatting van de betrokken ambtenaar.

Ook qua intensiteit verschilt de begeleiding. In figuur 7.4 is een overzicht gegeven.

FIGUUR 7.4: VERGELIJKING INTENSITEIT BEGELEIDING VAN HERVESTIGDE VLUCHTELINGEN MET DIE VAN ANDERE STATUSHOUDERS (IN PERCENTAGES, N=56)



Van alle betrokken gemeenten is 82% van mening dat de begeleiding van hervestigde vluchtelingen intensiever is dan de begeleiding van andere statushouders. Van die gemeenten vindt 32% de begeleiding over het geheel intensiever, terwijl 50% van de gemeenten zegt dat de begeleiding alleen in het begin intensiever is. In onderstaande tabel is aangegeven waarom deze gemeenten van mening zijn dat de begeleiding in het begin intensiever is.

TABEL 7.3: BEGINPERIODE NU INTENSIEVER IN VERGELIJKING MET REGULIERE STATUSHOUDERS (N=26)

ANTWOORD	PERCENTAGE
De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra/veiligheid verkeer etc.) want geen verblijf in AZC	39%
Er moeten meer praktische zaken geregeld worden (zoals bankrekening openen), want geen verblijf in AZC	39%
De vluchteling spreekt minder goed Nederlands dan andere statushouders	16%
Specifieke problematiek van de vluchteling	3%
Anders	3%

Bij de categorie ‘anders’ is geantwoord dat de groep die in het AZC zat “meer noten op zijn zang had” en “vluchtelingen vergeleken alles met elkaar, waardoor ze meer eisen hadden”.

Intensiteit begeleiding

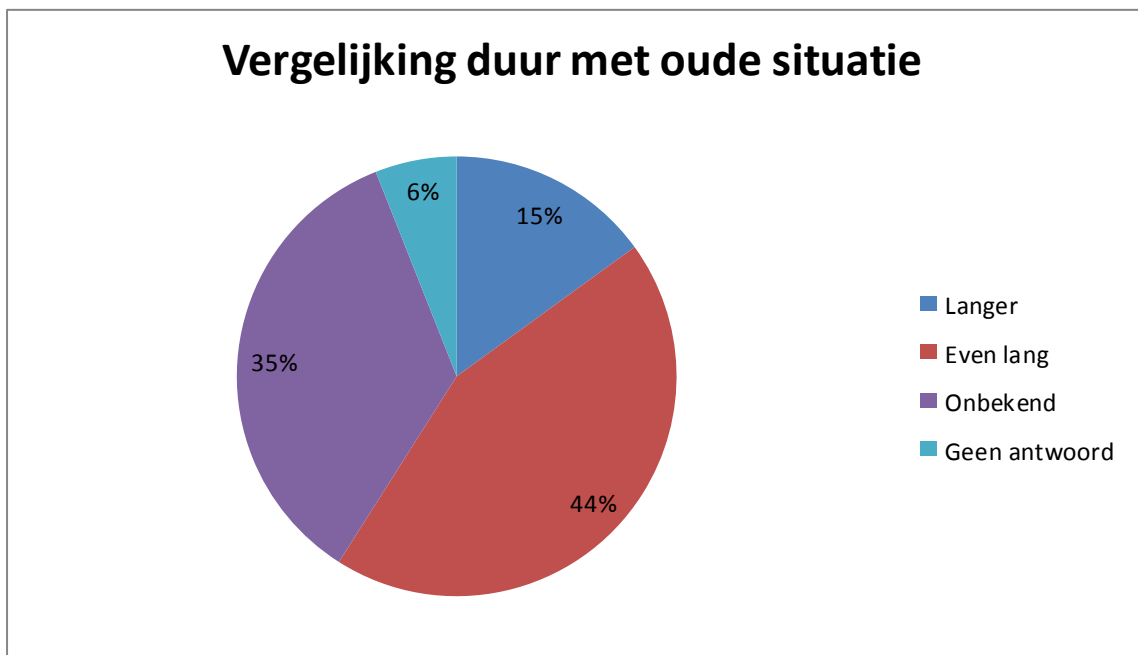
Vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie: *“In de eerste zes maanden is de begeleiding zeker intensiever, maar dat hangt ook af van het betrokken gezin of de persoon. Taalbeheersing en intelligentie spelen hierbij een belangrijke rol. Vergelijken met andere statushouders is niet mogelijk omdat de begeleiding meer afhangt van het land c.q. de regio van herkomst. De gezondheidssituatie speelt bij de begeleiding tevens een belangrijke rol. Waar problemen zijn kost dat meer tijd en inzet van de begeleiders.*

Vertegenwoordiger van een andere organisatie: *“De begeleiding is intensiever en langer dan voorheen. Alle vluchtelingen, ook de reguliere statushouders, zijn steeds korter in Nederland voordat ze gehuisvest worden in een gemeente. Dit heeft veel extra werk voor de begeleiders tot gevolg voor zowel hervestigde als reguliere vluchtelingen.”*

Vergelijking maatschappelijke begeleiding met situatie vóór beleidswijziging

Van de gemeenten die zijn geïnterviewd, hebben 34 gemeenten zowel voorafgaand aan de beleidswijziging als sinds de beleidswijziging hervestigde vluchtelingen opgevangen. Deze gemeenten zijn in staat de ‘oude’ situatie te vergelijken met de situatie sinds de beleidswijziging. Over de vraag of sprake is van verschillen tussen de ‘oude’ en ‘nieuwe’ situatie ten aanzien van de begeleiding van vluchtelingen wordt niet eenduidig gedacht, zo blijkt uit volgende figuren.

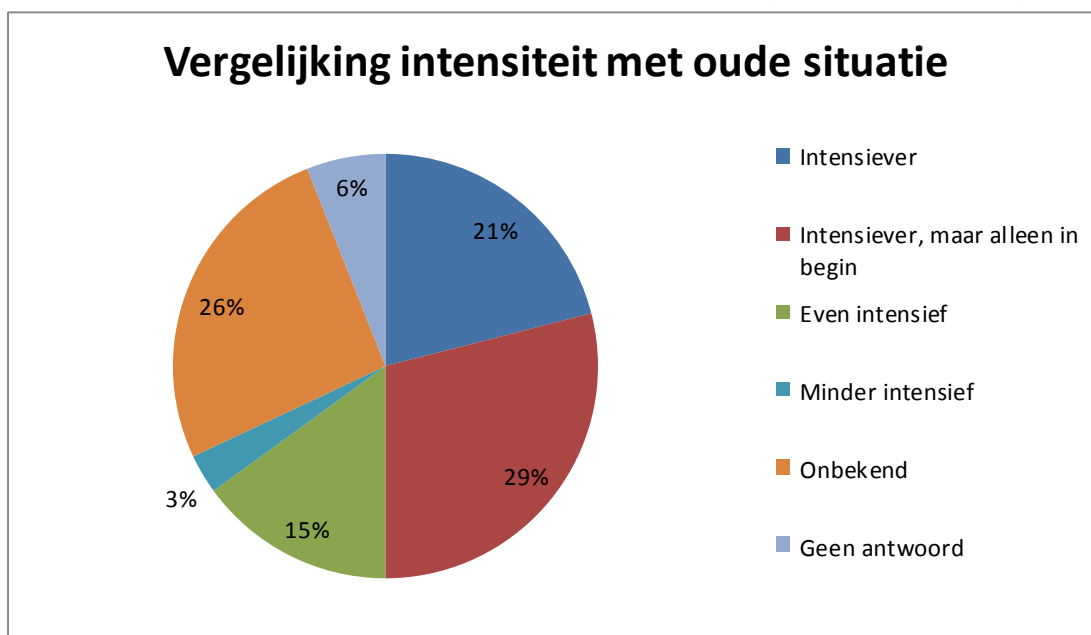
FIGUUR 7.5: VERGELIJKING DUUR BEGELEIDING MET OUDE SITUATIE (IN PERCENTAGES, N=34)



De meeste gemeenten (44%) zijn van mening dat er qua duur van de begeleiding geen verschillen zijn tussen de huidige en vorige situatie. Van de gemeenten weet 35% niet of de duur verschilt en 15% zegt dat er nu langer wordt begeleid. Geen enkele gemeente heeft geantwoord dat de begeleiding van hervestigde vluchtelingen korter duurt sinds de beleidswijziging. Hierbij dient wederom in ogenschouw te worden genomen dat de begelei-

dingstrajecten ten tijde van het onderzoek nog lopen en dat hier veelal wordt gesproken over verwachtingen ten aanzien van de duur in plaats van de daadwerkelijke duur.

FIGUUR 7.6: VERGELIJKING INTENSITEIT BEGELEIDING MET OUDE SITUATIE (IN PERCENTAGES, N=34)



De helft van de gemeenten geeft aan dat de begeleiding intensiever is in vergelijking met voorheen. Van deze gemeenten geeft 29% aan dat alleen de beginperiode intensiever is. In onderstaande tabel is aangegeven wat hiervan de reden is.

TABEL 7.4: BEGINPERIODE NU INTENSIEVER (N=10)

ANTWOORD	PERCENTAGE
De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra, veiligheid, verkeer etc.) want geen verblijf in AZC	15
Er moeten meer praktische zaken worden geregeld (openen bankrekening etc.) want geen verblijf in AZC	15
De vluchteling spreekt minder goed Nederlands, want geen verblijf in AZC	10

TABEL 7.5: GEHELE PERIODE NU INTENSIEVER (N=7)

SAMENVATTING VOOR 42	PERCENTAGE
De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra, veiligheid, verkeer etc.) want geen verblijf in AZC	10
Er moeten meer praktische zaken worden geregeld (openen bankrekening etc.) want geen verblijf in AZC	10
De vluchteling spreekt minder goed Nederlands want geen verblijf in AZC	3
Anders	2

Verskil met situatie van vóór de beleidswijziging

Een ambtenaar bij een andere gemeente is heel positief over de directe plaatsing: *“De rechtstreeks geplaatste hervestigde vluchtelingen passen zich veel sneller aan. De eerste groep, van voor de beleidswijziging, heeft nu nog steeds problemen.”*

7.3 Scholing

7.3.1 Gemeentelijke verantwoordelijkheid

Bij plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen geldt voor gemeenten en ouders de algemene onderwijswetgeving. Daarnaast gelden de specifieke regelingen voor kinderen van nieuwkomers. De gemeente moet passend onderwijs aanbieden en de Leerplichtwet handhaven. Ten tijde van de beleidswijziging waren gemeenten verantwoordelijk voor de inburgering van de hervestigde vluchtelingen. De vluchtelingen zijn verplicht een inburgeringstraject te volgen, tenzij zij hiervan zijn ontheven of vrijgesteld vanwege medische problemen of leeftijd. Per 1 januari 2013 is de verantwoordelijkheid van gemeenten bij de vluchtelingen zelf komen te liggen. In paragraaf 8.2.2 is meer informatie over deze wetswijziging opgenomen.

In onderstaande tabel is weergegeven welk onderwijs hervestigde vluchtelingen (kunnen) volgen.

TABEL 7.6: SCHOLING EN INBURGERING

LEEFTIJD	SCHOLING
tot 12 jaar	Voorschoolse educatie op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven Vroegschoolse educatie in groep 1 en 2 Basisonderwijs
12 tot 18 jaar	Internationale schakelklas en vervolgens regulier middelbaar onderwijs
18 jaar of ouder	Inburgering Middelbaar en hoger onderwijs

7.3.2 Informatievoorziening richting onderwijsinstellingen

In het kader van de casestudies zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van zes onderwijsinstellingen die actief zijn in evenveel gemeenten. Vijf van deze instellingen verzorgen inburgeringstrajecten, één instelling verzorgt middelbaar onderwijs aan hervestigde vluchtelingen. Over de beleidswijziging in zijn algemeenheid zijn vrijwel alle onderwijsinstellingen niet of nauwelijks geïnformeerd.

Informatie over de wijze van directe plaatsing

Een docent: *“Ik heb niets gehoord over het nieuwe beleid met betrekking tot hervestigde vluchtelingen. Ik kreeg te horen dat deze groep kwam en werd op het laatste moment bij een overleg gehaald. Vervolgens ben ik zelf druk met google aan de slag gegaan om zicht te krijgen op het proces.”*

Een andere docent: *“Behalve een praatje vooraf bij de aankomst van de vluchtelingen in de gemeente, heb ik geen informatie van de gemeente gekregen over de beleidswijziging.”*

Weer een andere docent: *“Ik heb bij de intake van de vluchtelingen gehoord dat ze niet meer een bepaalde periode in Amersfoort worden opgevangen. Het is niet zo dat de gemeente mij daar expliciet over heeft geïnformeerd. Wellicht is het tussendoor wel eens aan de orde gekomen.”*

Als een hervestigde vluchteling onderwijs gaat volgen bij de betreffende onderwijsinstelling vindt eerst een intakegesprek plaats. Doel van dat gesprek is te bepalen wat het niveau van de vluchteling is. De gemeente of de organisatie voor maatschappelijke begeleiding meldt de vluchteling bij de onderwijsinstelling aan. De onderwijsinstellingen krijgen over het algemeen geen inzage in het overdrachtdossier dat het COA aan de gemeente verstrekt. Een aantal instellingen geeft aan dat zij om een goede inschatting te kunnen maken van het niveau van de vluchteling en het inburgeringstraject wel behoefte heeft aan achtergrondinformatie over de vluchteling.⁴¹

Docent die te maken heeft met hervestigde vluchtelingen die in twee verschillende gemeenten worden opgevangen: “Bij de aanmelding van een vluchteling krijg ik van gemeente A vrij summiere informatie. De NAW-gegevens worden verstrekt, de leeftijd wordt meegedeeld en het feit of de vluchteling in het Nederlands aanspreekbaar is of niet. Van gemeente B ontvang ik over het algemeen via de gemeente ook informatie van het COA. Het zou prettiger zijn om altijd, ook in gemeente A, iets meer achtergrondinformatie te ontvangen, zeker omdat bij een snelle plaatsing taalproblemen ervoor zorgen dat niet altijd goed met de uitgenodigde vluchteling gecommuniceerd kan worden. De informatie uit het dossier klopt niet altijd. Soms wordt een wat te rooskleurig beeld geschetst. Dat een vluchteling in het land van toevlucht een inburgeringstraject heeft gevolgd blijkt dan uiteindelijk niet veel meer in te houden dan dat de vluchteling een aantal dagen is voorgelicht over Nederland. Bij een familie die een jaar of zes geleden naar Nederland is gekomen stond dat de meneer docent was geweest. Bij navraag bleek dat hij geen opleiding of iets dergelijks had gevolgd, maar dat hij bepaalde taken op zich had genomen.”

7.3.3 Informatievoorziening richting de vluchteling

Qua informatievoorziening richting de vluchtelingen over het onderwijs is in het Implementatieplan bepaald dat de gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn. De gemeenten worden door het COA geïnformeerd over de komst van leerplichtige kinderen. Het COA verstrekt alle beschikbare informatie aan de gemeenten over de educatieve achtergrond van de leerplichtige kinderen. In het kader van de CO-training wordt aandacht besteed aan inburgering en onderwijs. Het overdrachtdossier bevat informatie over de basisvaardigheden voor inburgering. In paragraaf 4.3 is hierop ingegaan.

In figuur 7.2 is onder andere weergegeven hoe de informatieverstrekking in de praktijk verloopt. Uit die figuur blijkt dat de organisatie voor maatschappelijke begeleiding de informatie over het onderwijs en de inburgering vaak verstrekt. De onderwijsinstellingen geven aan dat de vluchtelingen bij het volgen van onderwijs of een inburgeringstraject vaak nog niet veel zicht hebben op het Nederlandse onderwijssysteem.

Kennis van het onderwijssysteem

Een docente: “Ongetwijfeld hebben de hervestigde vluchtelingen er over gehoord tijdens de training of ergens anders, maar de informatie moet nog ‘landen’.” Daardoor zijn zij niet bekend met het systeem. Zelf moet ik het altijd weer uitleggen.”

De wijze van informatieverstrekking is van belang in verband met het managen van verwachtingen (zie hierover ook paragraaf 5.4).

⁴¹ Deze beschrijving heeft betrekking op vluchtelingen die voor 1 januari 2013 starten met hun inburgeringstraject. Per genoemde datum zijn gemeenten niet langer verantwoordelijk voor de inburgering. Zie hoofdstuk 8.

Verwachtingen

Gesprek met docent bij inburgeringsinstelling over hervestigde vluchtelingen: *“Ik heb het gevoel dat de verwachtingen die onder vluchtelingen leven over de doorstroom te hoog zijn. In eerste instantie gaf de gemeente aan dat veel hoogopgeleide vluchtelingen zouden komen, maar veel van deze mensen zijn helemaal niet hoogopgeleid. Over het algemeen hebben mensen vreselijk veel moeite met het zich eigen maken van de stof en de taal. Dit geldt zowel voor hervestigde vluchtelingen als voor reguliere asielzoekers”*. De docent heeft de indruk dat er in het land van toevlucht door de opleiders hoge verwachtingen geschapen zijn en dat de beloftes niet na te komen zijn. De hervestigde vluchtelingen zijn volgens hem niet kansrijker voor de Nederlandse arbeidsmarkt dan andere vluchtelingen.

Een vluchteling: *“Ik had verwacht dat ik direct bezig zou kunnen zijn in Nederland. Nu mag ik alleen de taal leren en verder niets. De eerste twee jaar kan ik slechts twee dagen naar school. Ik kan niet meteen bezig zijn met een opleiding, mij is dat wel verteld; de opleiding die ik wil volgen is Engelstalig, maar toch moet ik eerst niveau B2 halen voor Nederlands.”*

7.3.4**Hoger onderwijs**

Naast gesprekken met verschillende instellingen voor middelbaar en inburgeringsonderwijs is gesproken met het UAF. Het UAF begeleidt vluchtelingen die in aanmerking komen voor het volgen van hoger onderwijs (universitaire opleiding of een opleiding op HBO- of MBO3 of 4-niveau). Het Implementatieplan merkt het UAF niet aan als een partner die een rol heeft bij de directe plaatsing. Uit het interview met een vertegenwoordiger van het UAF blijkt dat de beleidswijziging wel tot wijzigingen heeft geleid in de werkwijze van het UAF.

Het UAF en het COA hebben onderling nauw contact. Al voor de komst naar Nederland geeft het COA het UAF inzicht in de groep geselecteerde vluchtelingen. Vluchtelingen die hoger onderwijs zouden kunnen volgen, worden vrij snel na aankomst in Nederland uitgenodigd voor een intake bij het UAF waarbij wordt beoordeeld of de vluchteling in aanmerking komt voor begeleiding door het UAF. Doordat meteen na aankomst van de vluchteling bekend is in welke gemeente hij of zij wordt geplaatst, kan eerder dan voorheen georiënteerd worden op opleidingsmogelijkheden. Het UAF streeft er naar contact op te nemen met gemeenten voordat wordt gestart met inburgeringsactiviteiten. Op die manier kan het UAF de gemeente adviseren over het aanbieden van onderwijs op hoger niveau. Van belang hierbij is wel dat gemeenten er vaak naar streven de vluchtelingen zo snel mogelijk naar werk te begeleiden, ook als het laagbetaald werk is in een kortlopend dienstverband. De contacten met gemeenten vergen veel afstemming en logistiek, nu de vluchtelingen in veel verschillende gemeenten worden geplaatst.

Relatie plaatsing en opleidingsperspectief

Vertegenwoordiger UAF: *“Wat jammer is, is dat het COA bij de plaatsing van een vluchteling in een gemeente niet altijd rekening houdt met de opleidingspotentie van een hervestigde vluchteling. Het zou goed zijn als mensen met hoog opleidingsniveau dicht bij een opleidingsmogelijkheid komen te wonen.”*

7.3.5 Opvattingen betrokkenen

Start inburgering

Over de start van de inburgering wordt verschillend gedacht. Sommige onderwijsinstellingen geven aan dat het goed is om de hervestigde vluchteling eerst een poosje te laten wennen aan Nederland alvorens met de inburgeringscursus te beginnen. Anderen geven aan dat het beste zo snel mogelijk kan worden begonnen, om de integratie zo vlot mogelijk te laten verlopen.

Inburgering

Ambtenaar van een gemeente: *“Een paar weken na aankomst is voor de volwassenen een voorbereidingsprogramma gestart; scholing ter voorbereiding op het inburgeringstraject. Dit programma, twee tot drie keer per week naar school, loopt de hele zomer door. De gemeente financiert dit. In september stromen de vluchtelingen in bij het echte scholingsprogramma. Zo wordt voorkomen dat ze thuis zitten. Iedereen doet mee. De gezinnen regelen onderling de opvang voor de kinderen.”*

Verschillen met situatie vóór de beleidswijziging en andere statushouders

Er wordt door de onderwijsinstellingen wisselend gedacht over de vraag of de hervestigde vluchtelingen die nu worden geplaatst verschillen van die van vóór de beleidswijziging en of er sprake is van verschillen met andere statushouders.

Verschil met situatie vóór de beleidswijziging en andere statushouders

Docent met jarenlange ervaring als het gaat om inburgeringsonderwijs: *“Voorheen verbleven de vluchtelingen eerst in een AZC en nu worden ze rechtstreeks gehuisvest binnen een gemeente. Qua aantallen is het geen verschil. Deze vluchtelingen komen altijd in grote groepen naar het ROC. Sinds de beleidswijziging is duidelijk dat de nieuwe vluchtelingen veel minder taal hebben verworven. Vroeger was in het AZC geen Nederlandse les en geen werk. In de periode dat de vluchtelingen daar zaten, kregen ze toch veel taal te horen en leerden ze al een gedeelte mede dankzij les van vrijwilligers. Het nadeel daarvan was dat ze niet gelijk correct Nederlands lerden. De zinsopbouw werd bijvoorbeeld niet gecorrigeerd. Ze werden namelijk begeleid om zich te kunnen redden en het schrijven bleef zodoende achterwege. Een half jaar opvang is best lang en het verschil kun je nu merken. Bij het nieuwe beleid komen vluchtelingen zonder dat stukje voorbereiding en kennen ze de taal minder. Het ROC moet er meer moeite voor doen om ze alles bij te brengen. Voordeel is echter wel dat ze het in één keer goed leren.”*

En over het verschil met andere statushouders: *“Nu worden andere statushouders net zo snel gehuisvest. Een asielpcedure van vijf weken is mogelijk, waardoor er geen verschil meer is. Het hangt namelijk niet af van het zijn van hervestigde vluchteling of een andere statushouder maar meer van de duur dat ze in het AZC hebben gezeten.”*

Een andere docent: *“Met collega’s heb ik overlegd of de hervestigde vluchtelingen een andere groep zijn dan andere statushouders. Het verschil zit hem er vooral in dat de hervestigde vluchtelingen meer voorbereid zijn. In het land van toevlucht zijn zij al voorbereid op hun reis naar Nederland en ze hebben daar al Nederlands taalonderwijs gehad en informatie over Nederland gekregen. Het taalniveau is daardoor niet beter, maar ik heb het gevoel dat zij beter weten wat ze te wachten staat. Ze weten dat ze een aantal dingen moeten doen na aankomst. Het taalvermogen, leervermogen en de motivatie verschilt niet.”*

Weer een andere docent: *“Het onderwijsniveau hangt af van mensen zelf. Niet van een bepaalde groep vluchtelingen. Over een eventueel verschil tussen hervestigde vluchtelingen en andere statushouders als het gaat om het onderwijsniveau, de motivatie, de mate van integreerbaarheid en het*

taalniveau kun je niet spreken. Toch is er wel iets speciaals bij de hervestigde vluchtelingen. Als de hervestigde vluchtelingen beginnen, zitten ze nog in de 'honeymoon fase'. Ze zijn blij met hun komst en kunnen alles nog niet echt bevatten. Na een half jaar 'landen' ze pas. Het besef van de hervestiging en de impact op hun leven komt dan. Dan wordt het moeilijker voor de onderwijzers en de vluchtelingen."

7.4 Werk

Voor hervestigde vluchtelingen geldt net als voor andere bijstandsgerechtigden de verplichting werk te zoeken (zie ook paragraaf 8.2.1). Gedurende het inburgeringstraject geldt in veel gemeenten een vrijstelling van deze verplichting. Verschillende gemeenten hebben tijdens de casestudies verteld dat de afstand van de hervestigde vluchtelingen tot de arbeidsmarkt in de meeste gevallen erg groot is.

Werk

Ambtenaar van een gemeente: *"Ik heb nog weinig verwachtingen qua arbeidsparticipatie. Daarvoor is het nu nog te vroeg en bovendien is de arbeidsmarkt slecht. Het is van belang allereerst te investeren in taal. Vrijwilligerswerk doen is wel goed. Daarbij moet het dan wel gaan om werk dat ervoor zorgt dat de inburgering makkelijker verloopt. Als een vluchteling alleen in een magazijn aan het werk moet zonder contacten helpt het de inburgering niet."*

Ambtenaar van een andere gemeente: *"Voor de hervestigde vluchtelingen wordt geprobeerd extra taal lessen in te kopen zodat de inburgering een grotere kans van slagen heeft. De vluchtelingen komen niet in re-integratietrajecten omdat de kans zeer klein is dat zij regulier werk zullen doen. Deze trajecten richten zich voornamelijk op de kansrijke deelnemers. Voor de vluchtelingen is dit zeer kwalijk omdat zij dan niet een kans maken op een goede integratie. Er is wel geprobeerd de afstand tot de arbeidsmarkt niet groter te laten worden. De houding van de vluchtelingen zelf speelt ook een rol. Hun werknemers vaardigheden ontbreken en zijn zij soms wat relaxter dan werkgevers verwachten. Twee vluchtelingen zijn wel gemotiveerder. Die doen beter hun best en willen graag werken. Ze zijn nu bezig met school om zo hun kansen te vergroten en de afstand tot de arbeidsmarkt niet groter te laten worden. Er zit een gat tussen de inburgering en de integratie. Is het wel verstandig om hervestigde vluchtelingen ergens te huisvesten als er geen perspectief is?"*

7.5 Medische zorg door de huisarts

7.5.1 Informatieverstrekking aan de huisarts

De medische zorg voor de hervestigde vluchtelingen was vóór de beleidswijziging gedurende de eerste periode van opvang in het AZC in Amersfoort geconcentreerd bij de huisartsen aldaar. Het Gezondheidscentrum Asielzoekers⁴² was verantwoordelijk voor de gezondheidsvoorlichting en de zorgcoördinatie gedurende het verblijf in het AZC Amersfoort. Voordeel van de concentratie was dat er een zekere mate van specialisatie was opgebouwd over het behandelen van (deze groep) vluchtelingen. De medische zorg is nu verspreid over verschillende huisartsen.

⁴² Het GCA was verantwoordelijk sinds 2009. Daarvoor berustte de verantwoordelijkheid bij MOA.

Huisarts

Een huisarts: “ De gemeente heeft lange tijd een asielzoekerscentrum gehad; daardoor heb ik al ervaring met vluchtelingen in het algemeen en met hervestigde vluchtelingen. Toen er een asielzoekerscentrum was, kregen alle huisartsen een bepaald percentage vluchtelingen toegewezen. Het voordeel van het asielzoekerscentrum was dat het personeel dat in dat centrum werkte de verschillende vluchtelingen goed kende en heel wat voorwerk uit handen nam. De medewerkers konden een coördinerende rol verzorgen bij de aanpak van medische problemen; zij waren bijvoorbeeld op de hoogte van alle testen die gedaan waren, konden de vluchteling begeleiden als hij naar het ziekenhuis ging enzovoort. Nu de vluchtelingen direct in gemeenten geplaatst worden, heeft er taakverschuiving plaatsgevonden van het AZC naar de huisarts.”

Tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten van het COA is aandacht besteed aan de gezondheidsvoorlichting. Pharos, het landelijk kennis- en advies centrum migranten, vluchtelingen en gezondheid heeft hierbij een rol gespeeld.

Informatie over de hervestigde vluchteling wordt door BMA aan de betrokken huisarts verstrekt. In par. 4.3 is hierop ingegaan. In het kader van het casestudyonderzoek is met vier huisartsen gesproken. Hun meningen over het dossier dat van BMA wordt ontvangen zijn wisselend.

Medisch dossier

Eén van de gesproken huisartsen heeft geen informatie gekregen over wat een vluchteling is. Dit begrip is nieuw voor hem. De achtergrond van het gezin dat hij begeleidt was de huisarts niet bekend. Hij was graag van op de hoogte geweest van de beleidscontext. Het medisch dossier dat is ontvangen was erg beknopt. De vluchtelingen waren gezond en dat stond ook in het dossier, dus de huisarts miste geen informatie.

Een andere huisarts zegt dat van een medisch dossier niet kan worden gesproken. De huisarts had de beschikking over het sociaal dossier en de resultaten van de TBC test. Eén gezinslid had enkele Arabische papieren bij zich uit zijn originele medische dossier. Volledig vertalen was niet nodig. Wat de huisarts heeft vertaald, ging via google translate. De vertaling was wellicht niet helemaal correct, maar wel gratis. De huisarts “kon er zo wel wat van maken”.

Omdat huisartsen aangaven behoefte te hebben aan meer informatie, heeft er een overleg plaatsgevonden tussen het COA, BMA en de LHV.⁴³ Naar aanleiding van dat overleg is een nieuw format ontwikkeld waarmee tijdens de volgende missies zal worden gewerkt. Aan het bestaande format is meer informatie over de achtergrond van de vluchteling toegevoegd; zijn er bijvoorbeeld epidemieën geweest in het land van toevlucht? Het COA is voornemens om door middel van rechtstreekse contacten met huisartsen na te gaan of de informatieverstrekking voldoet qua inhoud en tijdstip.

7.5.2 Informatieverstrekking door de huisarts aan de vluchteling

Volgens de minister is het faciliteren van de gezondheidsvoorlichting, net als bij reguliere nieuwkomers, binnen gemeenten een verantwoordelijkheid van de huisartsen.⁴⁴ De invulling hiervan verschilt per huisarts. Er zijn huisartsen die een kennismakingsgesprek organiseren, terwijl anderen de hervestigde vluchtelingen behandelen als elke andere patiënt.

⁴³ TK 2011-2012, 19637 nr. 1502.

⁴⁴ TKr 2010-2011, 19 637 nr. 1432.

Voorlichting van de hervestigde vluchteling

Een huisarts geeft aan de vluchteling geen voorlichting te hebben gegeven over het medisch bestel of de mogelijkheden voor geestelijke zorg. De huisarts ziet dit ook niet als zijn taak. Hij behandelt de vluchtelingen zoals al zijn patiënten. Hij ziet het verschaffen van extra voorlichting aan de vluchtelingen als taak voor de maatschappelijke begeleiding. Het valt de betreffende huisarts wel op dat vluchtelingen na verloop van een aantal jaar vaker geestelijke zorg nodig hebben en krijgen dan Nederlanders. In dat kader lijkt het hem dan ook goed als er voorlichting zou worden gegeven aan vluchtelingen over de beschikbaarheid hiervan.

Een andere huisarts geeft het volgende aan: *“Belangrijkste gevolg voor de huisarts is dat er een taakverzwaring heeft plaatsgevonden. Uiteraard houdt de beleidswijziging een bezuiniging op rijksniveau in, maar de huisarts heeft er meer taken bij. Dat gebeurt niet alleen op dit beleidsveld, maar op meerdere beleidsvelden. Het is niet zo dat ik liever geen vluchtelingen als patiënt heb, maar het is lastig omdat de faciliteiten die eerder beschikbaar waren, stukje bij beetje afbrokkelen. Vroeger kregen huisartsen voor een vluchteling 2,5 keer de honorering van het ziekenfonds-tarief; tegenwoordig vallen de vluchtelingen onder het normale tarief. Vroeger waren er echter meer faciliteiten, terwijl de huisarts nu alles zelf moet regelen.”*

De communicatie tussen de huisarts en de hervestigde vluchteling wordt in sommige gevallen (ernstig) bemoeilijkt door de taal. Sinds 1 januari 2012 wordt de inschakeling van een tolk niet langer door de ziektekostenverzekering vergoed. Verschillende huisartsen zien dit als een probleem en onduidelijk is wie de kosten van inschakeling van een tolk moet dragen; de huisarts, de vluchteling of de gemeente c.q. de organisatie voor maatschappelijke begeleiding.

Een huisarts: *“De taalbarrière is ook een probleem. Normaal werd daarvoor een tolk telefonisch ingehuurd, maar nu is dat een dure aangelegenheid die door de huisarts zelf betaald zal moeten worden. Het kost 80 euro.”*

Een andere huisarts: *“Of communicatie mogelijk is hangt erg af van de betrokken vluchteling. Het gezin wat ik heb spreekt alleen Arabisch. De communicatie gaat met ‘handen en voeten’ en google translate. Een tolk is er niet bij, omdat die niet vergoed wordt. Anders moet ik die zelf betalen. Als het echt niet anders kan, moet het, maar anders probeer ik me te redden op andere manieren.”*

Weer een huisarts: *“De dames van VluchtelingenWerk komen mee naar het spreekuur en hebben vervolgens ook tijd om het besprokene nog eens rustig aan de patiënt uit te leggen. Het dossier dat van UNHCR is ontvangen was prima. Het was volledig, maar bevatte ook niet grote lappen tekst en klopte.”*

7.6 Belangrijke bevindingen

7.6.1 Praktijk die verloopt conform het uitvoeringsplan

De uitvoeringspraktijk met betrekking tot het verblijf vindt plaats in overeenstemming met het implementatieplan.

Gedurende de onderzoeksperiode waren gemeenten verantwoordelijk voor de inburgering van hervestigde vluchtelingen. Sinds 1 januari 2013 is de vluchteling zelf verantwoordelijk

voor zijn eigen inburgering. Aanbevolen wordt deze wijziging in de verantwoordelijkheden te verwerken in het implementatieplan.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan

Een overgrote meerderheid van de gemeenten (82%) is van mening dat de begeleiding van hervestigde vluchtelingen intensiever en even lang, of langer (87%) is dan de begeleiding van andere statushouders. De helft van hen zegt dat de begeleiding alleen in het begin intensiever is. Als de situatie van vóór en na de beleidswijziging wordt vergeleken, zijn de meeste gemeenten (44%) zijn van mening dat er qua duur van de begeleiding geen verschillen zijn. De helft van de gemeenten geeft aan dat de begeleiding wel intensiever is in vergelijking met voorheen.

Huisartsen zijn niet of nauwelijks geïnformeerd over de beleidswijziging in het algemeen. Zij ontvangen nu meer achtergrondinformatie over de vluchteling dan kort na de inwerkingtreding van het nieuwe beleid. Het medische dossier wordt wisselend beoordeeld door de huisartsen waarmee is gesproken. Niet alle huisartsen zien voor zichzelf de taak weggelegd de hervestigde vluchteling te informeren over de gezondheidszorg in Nederland. In het implementatieplan wordt niet beschreven bij welke partij de verantwoordelijkheid voor deze informatievoorziening ligt. Het is wenselijk dat het implementatieplan op dit punt wordt gewijzigd en duidelijk wordt opgenomen wie hiervoor verantwoordelijk is. De communicatie tussen de huisarts en de hervestigde vluchteling verloopt in veel gevallen moeizaam. Huisartsen achten het zeer problematisch dat de inzet van tolken niet langer wordt vergoed.

Onderwijsinstellingen geven aan niet of nauwelijks geïnformeerd te zijn over de beleidswijziging in het algemeen. Een uitzondering daargelaten, wordt aan hen geen inzage verleend in het overdrachtdossier dat het COA aan de gemeente verstrekt. Sommige instellingen hebben de behoefte aan meer achtergrondinformatie over de vluchteling om een goede inschatting te kunnen maken van het niveau van de betreffende vluchteling en het inburgeringstraject. Het verdient aanbeveling te kijken of hiertoe voorzieningen kunnen worden getroffen. Indien dit het geval is dient dit te worden opgenomen in het implementatieplan. Volgens de onderwijsinstellingen hebben de vluchtelingen vaak nog niet veel zicht op het Nederlandse onderwijssysteem.

Doordat meteen na aankomst van de vluchteling bekend is in welke gemeente hij of zij wordt geplaatst, kan eerder dan voorheen georiënteerd worden op mogelijkheden voor hoger onderwijs zo geeft UAF aan.

Het perspectief op werk wordt niet hoog ingeschat. Gemeenten geven aan dat de afstand van hervestigde vluchtelingen tot de arbeidsmarkt erg groot is.

Financiën

8.1 Inleiding

In het implementatieplan wordt uiteengezet welke kosten voor en na de beleidswijziging jaarlijks structureel gemaakt (zullen) worden door het COA voor de plaatsing van hervestigde vluchtelingen.⁴⁵ In bijlage III bij dit rapport wordt weergegeven wat in het implementatieplan is opgenomen over de wijze waarop de plaatsing gefinancierd dient te worden door gemeenten.⁴⁶

TABEL 8.1: KOSTEN VOOR HET COA PER HERVESTIGDE VLUCHTELING VOOR EN NA DE BELEIDSWIJZIGING

	BEDRAG IN EURO'S
Voor de beleidswijziging	€ 23.726 ⁴⁷
Na de beleidswijziging	€ 3.740 ⁴⁸
Vershil	- € 19.968

Met de beleidswijziging realiseert het COA volgens het implementatieplan een besparing per hervestigde vluchteling van € 19.968. Deze besparing wordt voornamelijk gerealiseerd doordat de vluchteling niet meer wordt opgevangen in Amersfoort (€ 20.550 per hervestigde vluchteling) en de kosten voor een 13-weeks inburgeringsprogramma (€ 1.000 per hervestigde vluchteling) niet meer ten laste komen van het COA.

Waar voorafgaand aan de beleidswijziging verwacht werd dat het COA door de beleidswijziging structureel kosten zou besparen, zou de beleidswijziging voor gemeenten mogelijk leiden tot meerkosten. Om de gemeenten hierin tegemoet te komen, verschaft het COA gemeenten per te plaatsen hervestigde vluchteling een basisbedrag van € 1.000 per volwassene. Daarbij is op verzoek van de VNG door oud-minister Leers bepaald dat door het COA een extra eenmalige rijksbijdrage beschikbaar wordt gesteld voor gemeenten van € 2 mil-

⁴⁵ Een financiële paragraaf van het implementatieplan is onderdeel van het implementatieplan, deze paragraaf is echter in niet opgenomen in bijlage V bij dit rapport.

⁴⁶ Niet is opgenomen hoe de financiering plaatsvindt binnen het COA. Dit is wel beschreven in het implementatieplan, maar vormt geen onderwerp van onderzoek.

⁴⁷ Zie pagina 19 van het implementatieplan. Deze kosten bestaan uit kosten voor 1. Services van IOM 2. Meerkosten t.o.v. kostprijs. 3. Opvang in Amersfoort 4. 13-weeks inburgeringsprogramma.

⁴⁸ Zie pagina 19 van het implementatieplan. Deze kosten bestaan uit kosten voor 1. Sociale intake tijdens selectieemissies 2. CO-trainingen 3. Huurderving gebaseerd op één maand 4. Ontvangst op Schiphol 5. Veiligheidsstraining personeel 6. deskundigheidsbevordering 7. Personeelszorg 8. Medische kosten 9. Pré medical check dossiervluchtelingen 10. Reiskosten COA personeel 11. Inzet medewerker plaatsing 12. Facilitatiekosten extra begeleiding naar gemeenten 13. Services van IOM.

joen. Gemeenten kunnen sinds de beleidswijziging, tot het totaal van € 2 miljoen is bereikt⁴⁹, aanspraak maken op een extra bedrag van € 2.000 per volwassene en € 1.000 per minderjarige hervestigde vluchteling.

In de volgende paragrafen wordt inzichtelijk gemaakt welke kosten door gemeenten worden gemaakt bij de plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen en wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze kosten door gemeenten worden gefinancierd.

8.2 Kosten van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen

De plaatsing van hervestigde vluchtelingen brengt voor gemeenten kosten met zich mee. Deze kosten hebben betrekking op het voorzien in het levensonderhoud van de hervestigde vluchteling. Hervestigde vluchtelingen kunnen direct na hun komst naar Nederland immers veelal geen werk vinden. Ook met onderwijs, inburgeringscursussen en andere taal- en kennisvoorzieningen zijn kosten gemoeid. Daarbij kan het zijn dat hervestigde vluchtelingen gebruik moeten maken van een tolk. Verder maken gemeenten kosten om te voorzien in maatschappelijke begeleiding van hervestigde vluchtelingen.

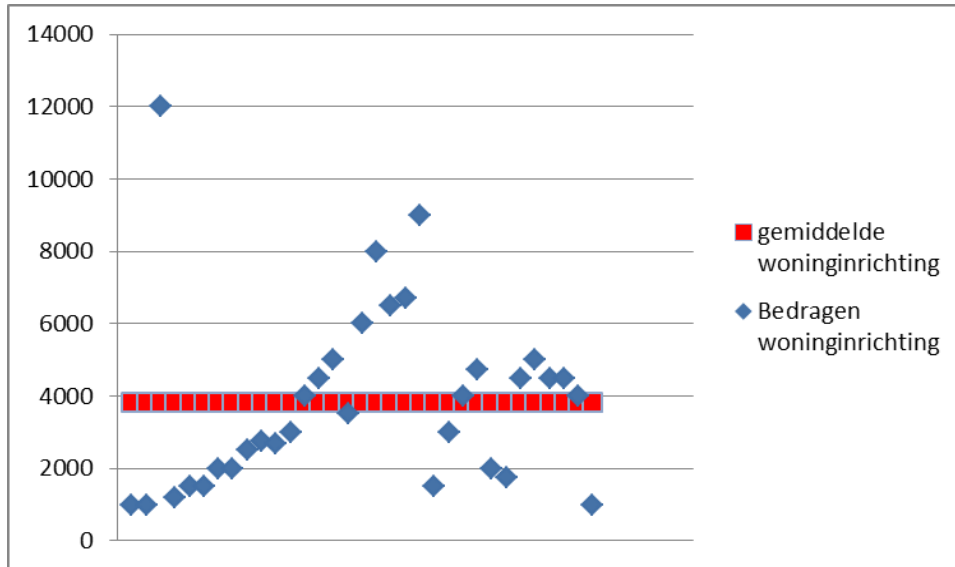
Een ander deel van de kosten die gemeenten maken, heeft betrekking op het ter beschikking stellen van een ingerichte woning. Hiermee zijn kosten gemoeid voor de het opknappen van de woningen, de inventaris/inrichting van de woningen en het inrichten (activiteit) van de woning. Daarbij komen kosten van huurderiving in verband met leegstand, die onoverkomelijk is om de woning op te knappen en in te richten voordat de vluchteling zijn intrek neemt.⁵⁰

Het bedrag dat gemeenten besteden aan de woninginrichting loopt uiteen. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in figuur 8.1. Het laagste bedrag dat is genoemd is € 1.000. Er zijn echter ook gemeenten die meer dan € 8.000 uitgeven. Gemiddeld besteden gemeenten € 3.850 aan de woninginrichting. De verschillende bedragen kunnen voor een deel worden verklaard door het gebruik van de woning door gezinnen of alleenstaanden. Daarbij hebben gemeenten soms hogere kosten gemaakt in verband met aanpassingen van de woning die vereist zijn in verband met de medische situatie van de vluchteling die er in zal wonen. Los daarvan lopen bedragen soms uiteen omdat gemeenten andere opvattingen hebben over de (compleetheid of luxe van de) inrichting van een woning.

⁴⁹ Naar verwachting zullen deze extra gelden tot eind 2012 of begin 2013 beschikbaar zijn.

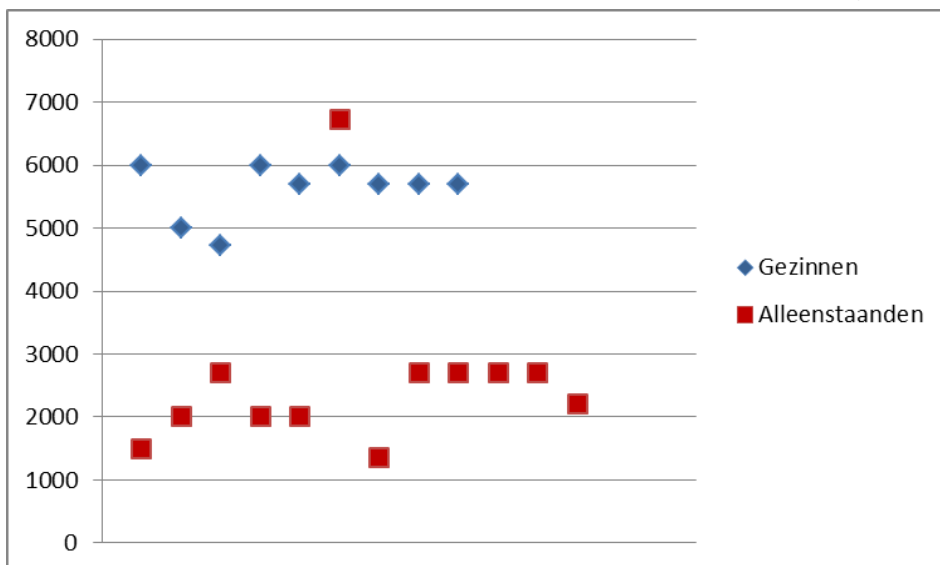
⁵⁰ Met betrekking tot de huurderiving geldt dat één maand vergoed wordt door het COA. De gemeente draait op voor de meerkosten.

FIGUUR 8.1: BEKENDE BEDRAGEN WONINGINRICHTING (IN EURO, N=33)⁵¹



Een deel van de gemeenten was in staat om specifiek aan te geven hoeveel wordt uitgegeven wordt aan de woninginrichting voor gezinnen en alleenstaanden. Dit wordt weergegeven in figuur 8.2. Voor gezinnen wordt gemiddeld € 5.600 uitgegeven, voor alleenstaanden gemiddeld € 2.600.⁵² Deze bedragen komen overeen met de normen die het NIBUD hanteert voor het inrichten van een woning.⁵³

FIGUUR 8.2: UITGAVE WONINGINRICHTING VOOR ALLEENSTAANDEN EN GEZINNEN (IN EURO, N=15)⁵⁴



⁵¹ In 33 gemeenten kon de bevroagde ambtenaar melden wat de gemiddelde bedragen van de kosten voor woninginrichting waren. Bij de andere gemeenten waren de kosten voor de woninginrichting niet bekend bij de bevroagde ambtenaar.

⁵² Het bedrag dat gemeenten hebben genoemd is in sommige gevallen inclusief de kosten voor het proces van het inrichten. In andere gevallen exclusief de kosten van het proces van het inrichten.

⁵³ € 5.700 voor een gezin en € 2.700 voor een alleenstaande. www.nibud.nl

⁵⁴ In 21 gemeenten kon de bevroagde ambtenaar de gemiddelde bedragen opgeven voor alleenstaanden en/of gezinnen.

Het bedrag dat gemeenten uitgeven aan de woninginrichting voor hervestigde vluchtelingen is over het algemeen gelijk aan het bedrag dat wordt uitgegeven aan de woninginrichting voor andere statushouders. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in tabel 8.1. Het verschil tussen de twee groepen zit voornamelijk in de organisatie en realisatie van de woninginrichting. Deze inspanningen blijken (door vrijwillige inzet, of het niet schrijven van gemaakt uren) echter niet altijd goed uit te drukken in geld.

TABEL 8.1: UITGEGEVEN BEDRAGEN VOOR ANDERE STATUSHOUDERS (N=56)

IS HET BEDRAG VERGELIJKBAAR MET HET BEDRAG DAT WORDT UITGEGEVEN VOOR ANDERE STATUSHOUDERS	FREQUENTIE	PERCENTAGE
Ja	37	66%
Nee, hoger	7	13%
Nee, lager	3	5%
Weet ik niet	8	14%
Geen antwoord	1	2%

8.3 Financiering door gemeenten

8.3.1 Financiering van levensonderhoud

Verschillende gemeentelijke regelingen voor financiële tegemoetkoming zijn beschikbaar voor alle burgers die aan de voorwaarden voldoen; dus ook voor hervestigde vluchtelingen. Dit betreft gemeentelijke voorzieningen om inwoners van de gemeente te laten voorzien in hun levensonderhoud. Dit gaat onder andere om de Wet werk en bijstand (de WWB).⁵⁵ Op basis van deze wet kunnen vluchtelingen aanspraak maken op een bijstandsuitkering. Indien nodig, kunnen hervestigde vluchtelingen daarbij een beroep doen op de bijzondere bijstand. Hier kan bijvoorbeeld aanspraak op worden gemaakt om gemaakte kosten voor de inrichting van de woning te financieren.⁵⁶ Daarbij kunnen hervestigde vluchtelingen aanspraak maken op bepaalde voorzieningen op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (de Wmo).⁵⁷

8.3.2 Financiering van inburgeringscursussen en andere taal- en kennisvoorzieningen

Inburgeringsvoorzieningen en taal- en kennisvoorzieningen worden door gemeenten bij verschillende instellingen ingekocht. Deze voorzieningen zijn beschikbaar voor alle statushouders in Nederland, dus ook voor hervestigde vluchtelingen. Ze worden door gemeenten gefinancierd vanuit het participatiebudget.⁵⁸

⁵⁵ Iedereen van achttien jaar en ouder die rechtmatig in Nederland woont en niet genoeg inkomen of eigen vermogen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien kan een bijstandsuitkering aanvragen indien hij of zij geen beroep kan doen op een andere uitkering, niet gedetineerd is en geen eigen vermogen boven een bepaald bedrag heeft. Deze uitkering is er voor bedoeld personen bestaansmiddelen te geven indien ze daar zelf niet in kunnen voorzien; dit geldt dus ook voor hervestigde vluchtelingen. Hervestigde vluchtelingen kennen, net als andere uitkeringsgerechtigden de plicht om werk te zoeken. Zolang ze bezig zijn met de inburgering, zijn zij in veel gemeenten echter gevrijwaard van de plicht om werk te zoeken.

⁵⁶ De wijze waarop bijzondere bijstand wordt verleend en de mate waarin men hier aanspraak op kan maken verschilt per gemeente. Daarbij kunnen gemeenten per geval bekijken welk bedrag aan bijzondere bijstand verstrekt wordt. De bijzondere bijstand vinden hun grondslag in de WWB.

⁵⁷ Hervestigde vluchtelingen met een beperking kunnen op grond van de Wmo bepaalde voorzieningen, hulp en ondersteuning krijgen. Op die manier wordt er voor gezorgd dat iedereen kan participeren in de maatschappij en zo veel mogelijk zelfstandig kan (blijven) wonen. Ook hervestigde vluchtelingen kunnen op die manier bijvoorbeeld een woningaanpassing krijgen of extra (maatschappelijke) begeleiding. Iedere gemeente kan andere accenten leggen bij de uitvoering van de Wmo taken.

⁵⁸ Vanuit het participatiebudget kunnen combinaties van voorzieningen worden gefinancierd om (hervestigde) vluchtelingen sneller in Nederland te laten integreren, bijvoorbeeld trajecten waarin inburgering en re-integratie en sociale werkvoorziening worden gecombineerd. Gemeenten hebben daarbij de ruimte om eigen beleidsafwegingen te maken, toegesneden op de lokale en regionale praktijk. (Hervestigde) vluchtelingen dienen een inburgeringscursus succesvol af te sluiten op een bepaald minimumniveau. (Europees Referentiekader niveau A2 - Basisgebruiker)

Vanaf 1 januari 2013 geldt een nieuw regime voor inburgering.⁵⁹ De verantwoordelijkheid voor inburgering wordt bij de inburgeringsplichtige gelegd. De inburgeringsplichtige moet zelf bepalen hoe hij aan zijn inburgeringsplicht voldoet en draagt daarvoor zelf de kosten. De taken die de gemeente heeft ten aanzien van het oproepen van (potentieel) inburgeringsplichtigen en het doen van een onderzoek (intake) vervallen daarmee eveneens.⁶⁰ Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de inburgering van immigranten die al voor 1 januari 2013 met hun inburgering zijn begonnen. Daar krijgen de gemeenten ook in 2013 nog geld voor.

(Hervestigde) vluchtelingen kunnen voor de bekostiging van de inburgering aanspraak maken op een sociaal leenstelsel dat wordt aangeboden door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Deze biedt een lening aan van maximaal € 10.000 om de inburgeringscursus te bekostigen.⁶¹ Wanneer de vluchteling een cursus heeft gevonden en zich hiervoor heeft ingeschreven, maakt DUO direct geld over aan de instelling waar de cursus gevolgd wordt.

Een belangrijke wijziging is dat het praktijkexamen en de verschillende profielen voor inburgering plaats maken voor één centraal examen. Dit dient de vluchteling binnen drie jaar met succes af te ronden.⁶² Wanneer een hervestigde vluchteling verwijtbaar er niet in slaagt de cursus binnen deze termijn af te ronden dient hij, indien financieel mogelijk, de lening terug te betalen. Is het niet slagen van de cursus niet verwijtbaar, dan kan verlenging van de termijn, of ontheffing van de inburgering worden verleend en wordt de lening kwijtgescholden.

8.3.3 Financiering van de woninginrichting

Gemeenten kunnen zelf bepalen op welke wijze de woninginrichting wordt gefinancierd. Het implementatieplan laat hier alle ruimte toe. In de praktijk loopt de wijze van financiering per gemeente uiteen. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in tabel 8.2.

TABEL 8.2: FINANCIERING VAN DE WONINGINRICHTING (N=62)

HOE WORDT HET INRICHTEN VAN DE WONING GEFINANCIERD?	FREQUENTIE	PERCENTAGE
Bijzondere bijstand als lening, met kwijtschelding na een aantal jaar	23	37%
Bijzondere bijstand als lening	16	26%
Lening via de kredietbank	14	23%
Bijzondere bijstand om niet	11	18%
Extra gelden van het COA	7	11%
Anders	6	10%
Weet ik niet	5	8%
Algemene gemeentelijke begrotingspost voor vluchtelingen	3	5%
Wmo voor aanpassing woning	0	0%

Toelichting op de tabel.

De percentages in de tabel tellen niet op tot 100%. Dit komt omdat gemeenten combinaties gebruiken van verschillende wijzen van financiering. Zo financiert 37% van alle gemeenten de woninginrichting voor een deel via bijzondere bijstand als lening, met kwijtschelding na een aantal jaar. 18% van alle gemeenten financiert een deel van de woninginrichting via bijzondere bijstand om niet. Een zeker percentage financiert de woninginrichting voor een deel via bijzondere bijstand als lening met

⁵⁹ Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige. Kamerstukken hoofddossier nr. 33086.

⁶⁰ Voorbeeldverordening Wet inburgering van 8 november 2012.

⁶¹ Mits zij voldoen aan een inkomenstoets. Bron: TK, 2012,2013, 31 143, nr. 90.

⁶² Analfabeten kennen een termijn van vijf jaar om de cursus af te ronden.

kwijtschelding na een aantal jaar én voor een ander deel als bijzondere bijstand om niet. Per gemeente zijn andere combinaties van wijzen van financiering aangetroffen.

Een aanzienlijk deel van de gemeenten financiert de woninginrichting vanuit de WWB.⁶³ Daarbij gaat het om bijzondere bijstand om niet, als lening of als lening met kwijtschelding na een aantal jaar. De kwijtschelding gebeurt veelal als na drie jaar aflossen nog niet alles terug is betaald. 23% van de gemeenten sluit voor de vluchteling (onder andere) een lening af bij de Kredietbank.⁶⁴ 10% van de gemeenten heeft de financiering (onder andere) anders geregeld, bijvoorbeeld via giften van een stichting.

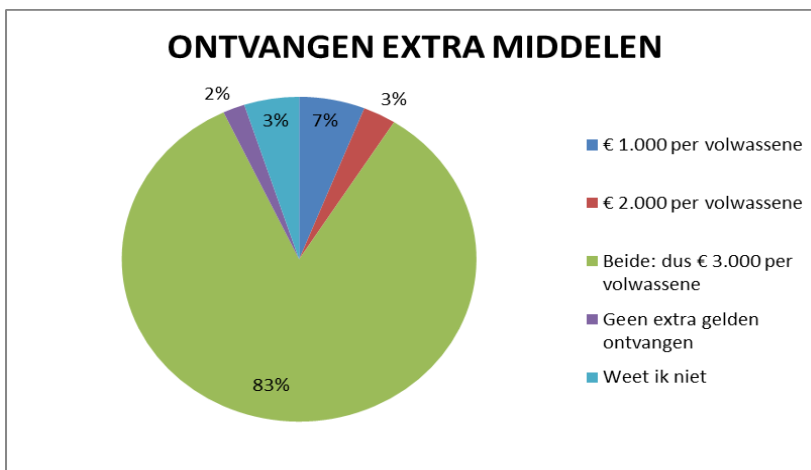
Een belangrijk deel van de gemeenten houdt de uitgaven voor de inrichting van de woning naar eigen zeggen bewust laag om vluchtelingen niet op te zadelen met grote schulden. Vanuit diezelfde optiek draagt een belangrijk deel van de gemeenten⁶⁵ zelf bij aan de financiering van de inrichting en wordt slechts een deel verhaald op de vluchteling. Van financiering door de gemeente is sprake wanneer gemeenten de woninginrichting financieren via bijzondere bijstand om niet, via de extra gelden van het COA, via bijzondere bijstand als lening met kwijtschelding na een aantal jaar, en in sommige gevallen wanneer gemeenten hebben aangegeven de financiering ‘anders’ te regelen.

8.3.4 Financiering vanuit de extra middelen van het COA

Beroep op de extra middelen

Het COA heeft alle betrokken gemeenten na het besluit van de minister om € 2 miljoen beschikbaar te stellen per brief geïnformeerd over de beschikbaarheid van de structurele middelen van € 1.000 per geplaatste volwassene en eenmalige extra middelen van € 2.000 per volwassene. Gemeenten ontvangen een aangepast bedrag per kind (dit betreft € 1.000 die wordt gefinancierd vanuit de € 2 miljoen eenmalige extra middelen).⁶⁶ Om de middelen toegekend te krijgen dienen gemeenten zelf op de brief te reageren.

FIGUUR 8.3: ONTVANGST EXTRA MIDDELEN (IN PROCENTEN, N=62)



⁶³ Daarbij gaat het om bijzondere bijstand om niet, als lening of als lening met kwijtschelding na een aantal jaar. De kwijtschelding gebeurt veelal als na drie jaar aflossen nog niet alles terug is betaald en er geen vooruitzicht is dat de vluchteling uit de bijstand komt en alsnog aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

⁶⁴ Bij de Kredietbank ligt de focus op het voorkomen van complexe schuldproblematiek zodat de vluchteling een goede start heeft. Indien terug betalen moeilijk is, wordt gezocht naar een oplossing op maat.

⁶⁵ Het exacte percentage van de gemeenten die dit doet is niet te achterhalen omdat gemeenten combinaties van financieringsmogelijkheden gebruiken.

⁶⁶ Dit bedrag is ten behoeve van de overzichtelijkheid van de hierna te presenteren figuren en tabellen, in de figuren en tabellen buiten beschouwing gelaten.

Het grootste gedeelte van de gemeenten blijkt alle gelden van het COA te hebben ontvangen. Door 10% van de gemeenten is één van beide mogelijkheden om gelden te ontvangen niet benut.

De reden dat niet alle gemeente de extra middelen hebben ontvangen is, dat niet alle gemeenten op de hoogte waren van de regeling. Het budget van € 2 miljoen werd na 1 juli 2011 beschikbaar gesteld en met terugwerkende kracht verstrekt. Een aantal gemeenten heeft de gelden niet aangevraagd omdat de gemeenten op de hoogte kwamen van de gelden toen vluchtelingen al geplaatst waren en het project financieel al was afgehandeld. Gemeenten kunnen overigens nog steeds met terugwerkende kracht aanspraak maken op de gelden.⁶⁷

Gebruik van de extra middelen

Gemeenten maken bij de besteding van de middelen van het COA geen onderscheid tussen de € 1.000 die het COA structureel verschaft en de € 2.000 die verschaft wordt als extra bijdrage. Het is daarom niet mogelijk om te rapporteren op welke wijze de extra bijdrage (totaal € 2 miljoen) is aangewend. Gemeenten zijn wel in staat om aan te geven hoe (de som van) de gelden van het COA zijn aangewend.

TABEL 8.3: BESTEDING EXTRA GELDEN (N=62)

BESTEDING VAN DE EXTRA GELDEN VAN HET COA	PERCENTAGE VAN DE GEMEENTEN DAT GELDEN HIERVOOR AANWENDT
Begeleiding	55%
Inrichting en aanpassing van de woning	40%
Anders	30%
Tolk	23%
Ingezet voor het gehele traject	21%
Scholing	16%
Huurderving	11%
Bijeenkomsten en overleg	8%
Vervoer	6%

Gemeenten besteden de gelden aan verschillende zaken. Bijvoorbeeld aan financiering van de begeleiding, gecombineerd met financiering van de inrichting en aanpassing van de woning. Om deze reden tellen de percentages in de tabel niet op tot 100%. Gemeenten kunnen immers meerdere activiteiten of goederen financieren met de gelden. 30% van de gemeenten geeft aan de gelden (onder andere) 'anders' te besteden. Hierbij moet gedacht worden aan de officiële ontvangst van de vluchtelingen met een hapje en drankje, kosten van vrijwilligers, extra uren inzet van ambtenaren en extra zakgeld voor de vluchtelingen.

Sommige gemeenten konden wel een onderscheid maken tussen de besteding van de € 1.000 van het COA en de gelden van de minister. Dat geldt vooral voor de gemeenten die vluchtelingen hebben opgevangen in de periode waarin niet duidelijk was dat de minister extra geld beschikbaar zou stellen.

Het extra budget dat achteraf werd ontvangen, werd daarom als 'bonus' gezien. Het geld werd gebruikt om deze groep vluchtelingen meer te bieden dan andere statushouders. Voorbeelden van bestedingen zijn een extra taalcursus voordat de inburgeringscursus begint en een lagere lening voor de vluchtelingen voor bekostiging van de woninginrichting.

⁶⁷ Zo lang het bedrag van € 2 miljoen nog niet geheel is uitgekeerd.

8.4 Toereikendheid van de financiële middelen

Het merendeel van de gemeenten kan uit de voeten met de financiële middelen. Een deel geeft aan te kort te komen. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in tabel 8.4.

TABEL 8.4: TOEREIKENDE FINANCIËLE MIDDELEN (N=62)

		PERCENTAGE
De middelen zijn toereikend		68%
De middelen zijn niet toereikend	Tekort voor maatschappelijke begeleiding	8%
	Tekort voor inrichten van het huis	2%
	Tekort voor andere zaken (tolken, andere in te huren derden, of een tekort voor de hele projectbegroting)	13%
Weet ik niet		8%
Geen antwoord		3%

Gemeenten is gevraagd op welke wijze zij de opvang van hervestigde vluchtelingen hadden gefinancierd indien de € 2 miljoen van de minister niet aanwezig was geweest. In tabel 8.5 wordt weergegeven hoe gemeenten zouden handelen bij het wegvallen van deze financieringsbron.

TABEL 8.5: ALTERNATIEVE FINANCIERING (N=60)

INDIEN DE EXTRA GELDEN NIET BESCHIKBAAR WAREN GEWEEST, WAT HAD U DAN GEDAAN OM EEN EN ANDER TE BEKOSTIGEN?	PERCENTAGE ⁶⁸
Stelpost op de begroting/algemene middelen	27%
Zouden wij niet meedoen met de opvang van hervestigde vluchtelingen	21%
Financieren vanuit de bijzondere bijstand	18%
Financieren vanuit het inburgeringsbudget (onderdeel participatiebudget) (tot 1 januari 2013 mogelijk)	18%
Minder activiteiten/inspanningen/faciliteiten voor vluchtelingen	18%
Weet ik niet	18%
Anders (lening bij de kredietbank, korten op de bijstand, eigen bijdrage vragen voor inburgering)	16%
Financieren vanuit de WMO ⁶⁹	3%

Wanneer de eenmalige extra middelen van het COA komen te vervallen is in totaal 61%⁷⁰ van de gemeenten in staat andere financieringsbronnen te vinden. Het merendeel (27%) van deze groep gemeenten geeft aan dat als de extra middelen niet beschikbaar zouden zijn, zij de opvang en begeleiding zouden financieren via een stelpost op de begroting (algemene middelen). 18% van de gemeenten zal de kosten proberen te financieren via de bijzondere bijstand. Door 18% van de gemeenten is aangegeven dat zij mogelijkheden zien in het gebruik van het inburgeringsbudget (onderdeel van het participatiebudget). 16% geeft aan de opvang en begeleiding anders te financieren, bijvoorbeeld door vluchtelingen zelf verantwoordelijk te laten zijn voor de financiering: via een kredietlening of via hun bijstandsuitkering.

⁶⁸ De percentages tellen niet op tot 100 omdat gemeenten meerdere antwoorden konden selecteren.

⁶⁹ De WMO is slechts inzetbaar voor mensen met een beperking. Slechts voor de voorzieningen, hulp en ondersteuning die vluchtelingen nodig hebben kan er een beroep op worden gedaan.

⁷⁰ Dit is het totale percentage (100) minus het percentage gemeenten dat aangeeft niet te weten hoe alternatieve financiering gevonden kan worden (18), minus het percentage dat aangeeft dat de gemeente niet meer mee zou doen met de opvang van hervestigde vluchtelingen (21).

Voor in totaal 39% van de gemeenten leidt het wegvallen van de extra middelen tot aanpassing in de uitvoering. Voor 18% van de gemeenten is het een optie om het wegvallen van de extra middelen te compenseren door minder activiteiten, inspanningen of faciliteiten te organiseren voor de vluchtelingen. 21% van de gemeenten stelt dat zij zou stoppen met de opvang van hervestigde vluchtelingen op het moment dat er geen extra middelen meer van het COA tegenover staan. Zonder de extra financiële middelen van € 2.000 per volwassene en € 1.0000 per kind is het voor deze gemeenten niet meer 'aantrekkelijk' of gewoonweg 'onmogelijk' om deze groep vluchtelingen op een goede manier op te vangen. Zij zien niet direct mogelijkheden andere financieringsbronnen te realiseren voor de opvang.

Door 18% van de gemeenten is gemeld dat zij niet weten hoe zij de kosten zouden moeten financieren, wanneer er geen extra middelen beschikbaar zouden zijn. Zij weten ook niet direct of de gemeente door zou kunnen gaan met de opvang van hervestigde vluchtelingen.

8.5 Belangrijke bevindingen

8.5.1 Praktijk die verloopt conform het implementatieplan

Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan de financiering van de plaatsing van vluchtelingen. In het implementatieplan zijn hierover geen voorschriften opgenomen. De uitvoeringspraktijk met betrekking tot de financiering is daarom als vanzelfsprekend conform het implementatieplan.

Ervaring met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan

Het bedrag dat gemeenten besteden aan het inrichten van de woning loopt, net als de opvattingen van gemeenten over de compleetheid waarmee een woning voor de komst van de vluchteling dient te worden ingericht, uiteen. Gemiddeld besteden gemeenten € 3.850 aan de woninginrichting. Dit bedrag is over het algemeen gelijk aan het bedrag dat wordt uitgegeven aan de woninginrichting van andere statushouders. Meerkosten voor de woninginrichting voor hervestigde vluchtelingen zitten vooral in de organisatie en realisatie van de inrichting. Deze kosten zijn echter niet altijd in geld uit te drukken.

Een aanzienlijk deel van de gemeenten financiert de woninginrichting vanuit de WWB.⁷¹ Een belangrijk deel van de gemeenten houdt de uitgaven voor de inrichting van de woning bewust laag om vluchtelingen niet op te zadelen met grote schulden. Vanuit diezelfde optiek draagt een belangrijk deel van de gemeenten zelf bij aan de kosten voor de inrichting en wordt slechts een deel verhaald op de vluchteling.

Drieëntachtig procent van de gemeenten heeft alle gelden van het COA ontvangen die het COA beschikbaar stelt om gemeenten tegemoet te komen in de kosten voor de plaatsing van vluchtelingen. Gemeenten gebruiken deze gelden voor de financiering van uiteenlopende activiteiten. Ze maken hierbij geen onderscheid tussen de besteding van de structurele middelen en de eenmalige extra bijdrage van het COA.

Wanneer de eenmalige extra middelen van het COA komen te vervallen is 61% van de gemeenten in staat andere financieringsbronnen te vinden. Voor in totaal 39% van de gemeenten leidt het wegvallen van de extra middelen tot aanpassing in de uitvoering. Voor 18% van de gemeenten is het een optie om het wegvallen van de extra middelen te com-

71 Daarbij gaat het om bijzondere bijstand om niet, als lening of als lening met kwijtschelding na een aantal jaar. De kwijtschelding gebeurt veelal als na drie jaar aflossen nog niet alles terug is betaald en er geen vooruitzicht is dat de vluchteling uit de bijstand komt en alsnog aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

penseren door minder activiteiten, inspanningen of faciliteiten te organiseren voor de vluchtelingen. 21% van de gemeenten stelt dat zij zou stoppen met de opvang van hervestigde vluchtelingen op het moment dat er geen extra middelen meer van het COA tegenover staan. 18% van de gemeenten weet niet hoe de gemeente dan zou handelen. Zij hebben niet direct een idee waar extra financiering vandaan zou kunnen worden gehaald en hebben niet direct een antwoord op de vraag of zij dan nog in staat zouden zijn hervestigde vluchtelingen op te vangen.

68% van de gemeenten geeft aan dat de middelen die de gemeenten ter beschikking heeft voor de bekostiging van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen toereikend zijn. 23% van de gemeenten komt tekort voor de financiering van een of meer activiteiten.

Wanneer deze ervaringen, handelwijzen en visies van gemeenten in samenhang worden bezien, dan valt op dat gemeenten verschillende visies nahouden op de wijze waarop de financiering gestalte zou moeten krijgen en dat zij de financiering op diverse wijzen organiseren. Er is sprake van een grote verscheidenheid.

Ter illustratie:

Een hervestigde vluchteling die wordt geplaatst in gemeente X betreft een volledig nieuw ingerichte woning waarvan de inrichting voor een groot wordt gefinancierd door de gemeente; de vluchteling hoeft zelf relatief weinig bij te dragen. Een hervestigde vluchteling die wordt geplaatst in gemeente Y betreft een basaal ingerichte woning, waarvan hij de inrichting volledig zelf dient te financieren, bijvoorbeeld via een lening. Een hervestigde vluchteling in gemeente Z betreft een woning die basaal is ingericht met tweedehands goederen en draagt zelf via een lening de helft bij aan de financiering.

Dat diversiteit tussen gemeenten bestaat hangt samen met de gemeentelijke autonomie en het feit dat hierover geen voorschriften zijn opgenomen in het implementatieplan. Het feit dat verschillende vluchtelingen verschillende wensen hebben, maakt het ook lastig hierover voorschriften op te nemen in het implementatieplan die aansluiten bij de wensen van de gemiddelde vluchteling en zodoende gelegitimeerd zijn. Overwogen zou kunnen worden in het implementatieplan op te nemen dat afstemming plaatsvindt tussen de gemeente en de vluchteling over de mate waarin de woning, voor de komst van de vluchteling, wordt ingericht. Hier zitten echter haken en ogen aan. Bijvoorbeeld met het oog op de organisatie van de afstemming en het voorstellingsvermogen van sommige vluchtelingen omtrent de gewenste inrichting van een westers huis in een westerse samenleving en de mate waarin zij zelf in staat zijn extra inrichting te realiseren.

Conclusie

9.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende deelvragen die zijn gepresenteerd in hoofdstuk één van deze rapportage beantwoord. Wanneer dit alles in samenhang wordt gezien, kan een antwoord worden geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan deze rapportage. Deze vraag luidt:

Hoe verloopt, inhoudelijk en financieel, de directe plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten in de praktijk, hoe wordt deze uitvoeringspraktijk beoordeeld door de betrokken actoren en doen zich daarbij knelpunten voor?

In dit afsluitende hoofdstuk wordt deze centrale onderzoeksvraag beantwoord. Daarbij wordt een antwoord geformuleerd op de enige deelvraag die nog niet als zodanig aan de orde geweest is in de voorgaande hoofdstukken. Dit betreft de vraag of best practices kunnen worden geformuleerd die in de praktijk door betrokken partijen kunnen worden toegepast.

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag kan over het algemeen worden geconcludeerd dat het beleid zoals dat is vormgegeven en wordt uitgevoerd goed verloopt. De uitvoeringspraktijk komt voor een groot deel overeen met hetgeen is beschreven in het implementatieplan. De ervaringen met de uitvoering van het beleid zijn over het algemeen positief. Op enkele punten wordt in de praktijk echter afgeweken van het plan. Dit leidt op verschillende punten tot problemen.

In paragraaf 9.2 wordt beschreven op welke punten de uitvoeringspraktijk afwijkt van het plan en welke ervaringen betrokkenen hiermee hebben. In paragraaf 9.3 wordt beschreven welke ervaringen betrokken partijen hebben met de uitvoering die verloopt conform het implementatieplan. Paragraaf 9.4 gaat in op de vraag of *best practices* geformuleerd kunnen worden. Het rapport wordt afgesloten met een slotwoord in paragraaf 9.5.

9.2 Praktijk die niet verloopt conform het implementatieplan

Op verschillende punten wijkt de uitvoeringspraktijk af van het implementatieplan. In sommige gevallen leidt dit tot problemen. Op andere punten ervaren betrokkenen geen problemen met een afwijkende uitvoeringspraktijk.

9.2.1 Negatieve ervaringen met punten die afwijken van het implementatieplan

Problemen met de verblijfspas

Volgens het implementatieplan moeten alle noodzakelijke documenten waarover hervestigde vluchtelingen dienen te beschikken voor directe plaatsing in gemeenten binnen 48 uur na aankomst op Schiphol aan de hervestigde vluchteling zijn verstrekt. In de praktijk slaagt de IND er niet altijd tijdig in vluchtelingen correcte documenten te verstrekken. Voor vluchtelingen die zijn geselecteerd op dossierbasis blijkt het in de praktijk nooit mogelijk meteen na aankomst op Schiphol een verblijfspas te verstrekken. Ook aan vluchtelingen die zijn geselecteerd via een selectiemissie wordt in de praktijk lang niet altijd een (correcte) verblijfspas uitgereikt op Schiphol. In 37% van de gemeenten beschikte geen enkele hervestigde vluchteling bij aankomst in de gemeente over een verblijfspas. In 19% van de gemeenten beschikte een groot aantal vluchtelingen niet over een verblijfspas. In 23% van de gemeenten beschikte een enkeling niet over een verblijfspas. Slechts in 10% van alle gemeenten beschikken alle vluchtelingen bij aankomst over een verblijfspas.

Doordat veelal geen correcte verblijfspas wordt verstrekt door de IND lopen gemeenten, maatschappelijke organisaties en hervestigde vluchtelingen tegen problemen aan. Deze hebben betrekking op het inschrijven in de GBA, het openen van een bankrekening, het overzetten van de ziektekostenverzekering en het aanvragen van toeslagen, kinderbijslag en AOW. Het ontbreken van een verblijfspas leidt met name voor de gemeente en organisaties voor maatschappelijke begeleiding tot extra werk, omdat deze creatief moeten zijn om oplossingen te vinden. Doordat gemeenten de problemen over het algemeen tijdelijk kunnen oplossen, hebben vluchtelingen niet altijd veel van deze knelpunten gemerkt.

De IND dient sterk in te zetten op verbetering van de tijdige verstrekking van verblijfspassen en dient de praktijk aan te passen aan hetgeen is beschreven in het implementatieplan.

Problemen met de zorgverzekering

Volgens het implementatieplan dient de zorgverzekering van de vluchtelingen via het COA binnen 48 uur door de gemeente te worden omgezet naar een reguliere verzekering. In de praktijk zijn gemeenten door het veelal ontbreken van verblijfspassen niet in staat dit binnen 48 uur te realiseren.

Doordat vluchtelingen vaak niet beschikken over een (correcte) verblijfspas slagen gemeenten er niet om de ziektekostenverzekering van de vluchteling die wordt aangeboden door het COA om te zetten in een reguliere verzekering. Om dit het hoofd te bieden is in de praktijk afgesproken dat de ziektekostenverzekering via het COA doorloopt tot de verzekering is overgesloten door de gemeente. Dit biedt een oplossing voor de vluchtelingen: zij hadden anders in de tussentijd geen ziektekostenverzekering.

Het verdient aanbeveling het implementatieplan op dit punt aan te passen aan de praktijk. Er dient in te worden opgenomen dat de ziektekostenverzekering via het COA doorloopt tot deze is overgesloten door de gemeente.

Problemen met het regelen van een huisarts

In een klein aantal gemeenten was voor de komst van de vluchteling(en) geen huisarts geregeld. Noch de gemeente, noch het BMA heeft in dit geval gehandeld conform de taakomschrijving die is opgenomen in het implementatieplan.

Het feit dat soms niet direct een huisarts beschikbaar is voor een vluchteling vanaf het moment waarop deze voor het eerst in de gemeente komt, brengt medische risico's met zich mee voor de vluchteling. Tot de vluchteling in de gemeente aankomt wordt de medische zorg geregeld door het IOM (tijdens de reis) en het COA (op Schiphol). Wanneer vervolgens geen arts is geregeld in gemeenten, is geen zorg georganiseerd en kunnen medische problemen niet snel het hoofd worden geboden.

Op dit punt dient te praktijk te worden aangepast aan het implementatieplan. Of de gemeente óf BMA dient conform het plan een huisarts te regelen. Overwogen kan worden de verantwoordelijkheid in het implementatieplan bij één van deze partijen neer te leggen. Op die manier kunnen in de praktijk geen misverstanden bestaan tussen de partijen over de vraag wie die de huisarts regelt.

9.2.2 Positieve noch negatieve ervaringen met punten die afwijken van het plan

Verschillende punten waarop in de praktijk wordt afgeweken van het plan leiden in de praktijk niet tot problemen of verbeteringen van de uitvoeringspraktijk. Dit betreft de volgende punten:

- In de praktijk vonden in 2011 en 2012 meer selectiemissies plaats dan de gemiddeld vier missies per jaar die worden gemeld in het implementatieplan;
- Van de hervestigde vluchtelingen ouder dan 13 jaar die worden geselecteerd via een selectiemissie volgt niet 100%, maar 96% een CO training;
- De CO-trainingen worden niet altijd aangeboden in de vorm van drie trainingen van zes dagdelen. Soms is sprake van twee trainingen van negen dagdelen;
- De overdracht van de groep hervestigde vluchtelingen van het COA aan de gemeenten vindt niet plaats in het hotel op Schiphol. In de praktijk reizen COA-medewerkers met de vluchtelingen mee naar de gemeenten alwaar de overdracht plaatsvindt.

Overwogen kan worden het implementatieplan op de voorgaande punten te wijzigen, zodat het plan ruimte biedt voor deze afwijkingen die in de praktijk niet tot problemen leiden.

9.2.3 Positieve ervaringen met punten die afwijken van het implementatieplan

Er zijn geen punten aan te wijzen waarop in de praktijk wordt afgeweken van het implementatieplan die leiden tot een aantoonbare verbetering van de uitvoeringspraktijk.

9.3 Praktijk die verloopt conform het implementatieplan

Op zeer veel punten verloopt de uitvoeringspraktijk conform hetgeen is beschreven in het implementatieplan. Over het algemeen wordt de uitvoeringspraktijk op die punten door alle betrokken partijen als goed ervaren. Op twee punten doen zich problemen voor. Dat wordt toegelicht in paragraaf 9.3.1. Andere punten leiden volgens betrokken partijen tot situaties die niet als grote problemen of negatieve ervaringen kunnen worden omschreven, maar die wel aanleiding geven voor reflectie, of wellicht verbeteringen zouden kunnen gebruiken. Deze worden toegelicht in paragraaf 9.3.2. In paragraaf 9.3.3 wordt ingegaan op de positie-

ve ervaringen van betrokkenen met de uitvoeringspraktijk die verloopt conform het implementatieplan.

9.3.1 **Negatieve ervaringen met punten die verlopen conform het implementatieplan**

Medische informatie

Gemeenten dienen te beschikken over relevante gegevens over de hervestigde vluchtelingen om goede diensten te kunnen bieden. Dit is nu niet altijd het geval. Een belangrijk punt van aandacht betreft de beperkte kennis van gemeenten van de medische toestand van hervestigde vluchtelingen. De informatie die hierover in het overdrachtdossier is opgenomen is erg globaal van karakter. Soms mist informatie (die wel beschikbaar is in het medisch dossier) die relevant is voor de wijze van huisvesting en de kwaliteit van de eerste opvang door de gemeente en de maatschappelijke organisatie.

Het verdient aanbeveling het implementatieplan zo aan te passen dat gemeenten kunnen beschikken over alle relevante medische gegevens die noodzakelijk is om passende diensten te kunnen bieden.

Communicatie tussen huisarts en hervestigde vluchteling

De communicatie tussen de huisarts en de hervestigde vluchteling verloopt over het algemeen moeizaam, mede doordat de inzet van tolken niet meer wordt vergoed. Het verdient aanbeveling te zoeken naar mogelijkheden om de communicatie tussen huisartsen en hervestigde vluchtelingen te verbeteren.

9.3.2 **Positieve noch negatieve ervaringen met punten die verlopen conform het plan**

Sommige punten uit de uitvoeringspraktijk leiden niet direct tot grote problemen of uitgesproken negatieve ervaringen, maar geven wel aanleiding tot reflectie of tot aanpassingen van de praktijk of het implementatieplan. Deze worden hier toegelicht.

De keuze van de inrichting van de woning

Gemeenten hebben de plicht om een basisinrichting te verschaffen van een woning voor hervestigde vluchtelingen. Er is zeer veel diversiteit waar te nemen in de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan die taak. Vooral ten aanzien van de mate van volledigheid van de inrichting van de woning doen zich verschillen voor. Van volledige en compleet nieuw ingerichte woningen, tot basaal ingerichte woningen met tweedehands goederen.

Gemeenten proberen over het algemeen met de beste intenties een woninginrichting aan te bieden die naar hun idee past bij de wensen van een hervestigde vluchteling. Een onderbouwd beeld van de wensen van de gemiddelde vluchteling hebben ze echter niet. Gemeenten proberen daarom, samen met de maatschappelijke organisatie, zelf te beredeneren wat passend is. Dit heeft tot gevolg dat de wensen van vluchtelingen omtrent de inrichting van hun woning niet altijd overeenkomen met hetgeen voor hen is georganiseerd.

Om er voor te zorgen dat de wijze waarop gemeenten de woning inrichten meer aansluit bij de wensen van de vluchtelingen, zou overwogen kunnen worden in het implementatieplan op te nemen dat hierover afstemming plaatsvindt met de vluchteling. De inrichting wordt immers ook voor een belangrijk deel bekostigd door de vluchteling zelf. Hierbij dient echter in ogenschouw te worden genomen dat deze afstemming voor de komst van een vluchteling niet eenvoudig is te organiseren.

Volledigheid overdrachtdossier

Om zich voor te bereiden op de komst, wordt door het COA aan gemeenten een overdrachtdossier ter beschikking gesteld met informatie over de betreffende vluchteling. Gemeenten zijn, met uitzondering van de medische gegevens, over het algemeen niet ontevreden tevreden over het dossier. Gemeenten tekenen wel aan dat het dossier vaak een te rooskleurig beeld geeft van de problematiek, zelfredzaamheid en leerbaarheid van de vluchteling. Daarom organiseren gemeenten in de praktijk zelf intake gesprekken die, aanvullend op de dossiers, als basis dienen voor de verdere dienstverlening.

Voorlichting van vluchtelingen

Vluchtelingen die zijn voorgelicht via een CO-training of zijn voorgelicht door middel van schriftelijk documentatie, zijn hier allemaal goed over te spreken. De vluchtelingen noemen daarbij enige punten waarop de voorlichting zou kunnen worden verbeterd. Dit betreft het (nog) duidelijker uitleggen van hetgeen vluchtelingen kunnen verwachten na aankomst in Nederland en het (nog) duidelijker uitleggen van het belang van het spreken van de Nederlandse taal. Daarnaast bevelen enkele vluchtelingen aan om de CO-training meer af te stemmen op de verschillende kennis- en opleidingsniveaus van vluchtelingen.

Inburgeringsonderwijs

Instellingen die inburgeringsonderwijs verzorgen hebben behoefte aan achtergrondinformatie over de hervestigde vluchteling aan wie zij een cursus aanbieden. Op basis van deze informatie kunnen zij een goede inschatting maken van het niveau van de betreffende vluchteling en hem of haar een passend inburgeringstraject aanbieden. Het wordt door de instellingen als een gemiste kans gezien dat geen inzage mogelijk is in het daartoe relevante deel van het overdrachtdossier van de vluchteling.

Voorlichting over de Nederlandse gezondheidszorg

Huisartsen zien en behandelen hervestigde vluchtelingen als iedere andere cliënt. Niet alle huisartsen zien derhalve voor zichzelf een taak weggelegd een hervestigde vluchteling te informeren over de Nederlandse gezondheidszorg. In het implementatieplan is niet opgenomen welke partij deze verantwoordelijkheid draagt. Overwogen dient te worden de verantwoordelijkheid voor de voorlichting over de (geestelijke) gezondheidszorg neer te leggen bij één partij en dit op te nemen in het implementatieplan.

Financiering

Wanneer de eenmalige extra middelen van het COA komen te vervallen is 61% van de gemeenten in staat andere financieringsbronnen te vinden. Voor in totaal 39% van de gemeenten leidt het wegvallen van de extra middelen tot aanpassing in de uitvoering. Voor 18% van de gemeenten is het een optie om het wegvallen van de extra middelen te compenseren door minder activiteiten, inspanningen of faciliteiten te organiseren voor de vluchtelingen. 21% van de gemeenten stelt dat zij zou stoppen met de opvang van hervestigde vluchtelingen op het moment dat er geen extra middelen meer van het COA tegenover staan. 18% van de gemeenten weet niet hoe de gemeente dan zou handelen. Zij hebben niet direct een idee waar extra financiering vandaan zou kunnen worden gehaald en hebben niet direct een antwoord op de vraag of zij dan nog in staat zouden zijn hervestigde vluchtelingen op te vangen. Er is aanleiding te kijken op welke wijze gemeenten na het wegvallen van de extra middelen van het COA blijvend gemotiveerd kunnen worden om hervestigde vluchtelingen te plaatsen.

9.3.3 **Positieve ervaringen met punten die verlopen conform het implementatieplan**

De verschillende punten die hiervoor zijn benoemd die als negatief worden ervaren en de punten die enige aandacht behoeven, nemen niet weg dat de betrokken partijen over het algemeen uitgesproken positief zijn over de uitvoeringspraktijk. Derhalve kan gesteld worden dat de plaatsing van hervestigde vluchtelingen in gemeenten, die plaatsvindt conform het uitvoeringsplan, over het algemeen goed verloopt.

9.4 **Best practices**

Met de beleidswijziging is een groot aantal taken in het kader van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen neergelegd bij gemeenten. Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid bij de inrichting en de uitvoering van het proces van plaatsing van hervestigde vluchtelingen. In de praktijk leidt dit tot een grote diversiteit aan wijzen waarop hervestigde vluchtelingen in gemeenten worden ontvangen, worden gehuisvest, worden begeleid en waarop het proces wordt gefinancierd.

Ook ten aanzien van de kant van het onderwerp van het beleid; de vluchtelingen, is sprake van grote diversiteit. Dit heeft betrekking op het taalniveau van de vluchtelingen, het opleidingsniveau, de culturele achtergrond, de gezinssamenstelling en de mate waarin de vluchteling familie of kennissen heeft in de gemeente waarin hij of zij wordt opgevangen. Al deze factoren zijn van invloed op de wijze waarop vluchtelingen hun ontvangst en verblijf in Nederland ervaren. Daarbij zijn deze factoren van belang voor de begeleiding van de vluchteling door maatschappelijke organisaties.

Omdat de uitvoering van het beleid in sterke mate verschilt per gemeente, en de mate waarin dit aansluit op de wensen van de vluchteling verschilt per vluchteling, is het niet goed mogelijk best practices te formuleren. Wat in de ene gemeente werkt om de lokale omstandigheden voor de specifieke groep vluchtelingen te verbeteren, hoeft niet per definitie te werken voor een andere groep vluchtelingen in een andere gemeente. Dit staat het formuleren van algemeen toepasbare best practices in de weg en zou de verschillende situaties geen recht doen.

9.5 **Slotwoord**

In deze rapportage is de uitvoeringspraktijk beschreven van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen sinds de beleidswijziging van juli 2011. Er wordt een overzicht gegeven van de ervaringen die de verschillende betrokken partijen in de periode van juli 2011 tot en met december 2012 hebben opgedaan. Deze periode is relatief kort. Daarbij hebben verschillende gemeenten hun eerste hervestigde vluchtelingen geplaatst in de loop van 2012. De ervaringen van deze gemeenten en andere betrokkenen zijn relatief pril. De korte periode die onderwerp is van onderzoek, heeft tot gevolg dat het onderzoek is betiteld als impactanalyse. Het heeft tot doel eerste bevindingen te rapporteren. Het doen van uitspraken over de effectiviteit van het beleid is (nog) niet mogelijk.

Wel kan worden gezegd dat gemeenten sinds de beleidswijziging beter te spreken zijn over de samenwerking met het COA, meer inspanningen dienen te verrichten voordat vluchtelingen geplaatst worden in de gemeente en dat maatschappelijke organisaties, met name in het begin, intensievere begeleiding aanbieden aan hervestigde vluchtelingen. Ditzelfde kan

worden geconcludeerd wanneer de plaatsing van hervestigde vluchtelingen wordt vergeleken met de plaatsing van andere statushouders.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het beleid zoals dat nu is vormgegeven en wordt uitgevoerd goed en conform het implementatieplan verloopt. Grootste punt van aandacht, dat voor veel betrokken gemeenten, maatschappelijke organisaties en vluchtelingen voor problemen zorgt, is het feit dat de IND er vaak niet in slaagt hervestigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland te voorzien van een correcte verblijfspas.

Alle betrokken partijen zetten zich op allerlei soorten manieren in voor de plaatsing van hervestigde vluchtelingen met de intentie om deze mensen een beter perspectief te geven dan in het land van toevlucht of herkomst. Dit gaat niet altijd vlekkeloos. Over het algemeen lijkt op basis van dit onderzoek desalniettemin te kunnen worden gesproken van adequate uitvoering van het beleid.

Bijlage I

Literatuuroverzicht

Rapporten, draaiboeken, handreikingen en informatieproducten

- Culturele oriëntatie op Nederland - Gids voor vluchtelingen die in Nederland hervestigd worden, COA, april 2011.
- Draaiboek en checklist opvang en begeleiding uitgenodigde vluchtelingen, VluchtelingenWerk, Amsterdam, december 2011.
- Draaiboek Project Uitgenodigde Vluchtelingen Friesland, Werkgroep, Martie Veldhuizen, 2011.
- Voorbeeldverordening Wet inburgering, Richtlijn ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 08-11-2012.
- M. Guiaux, A.H. Uiters, H. Wubs, E.M.Th. Beenackers, Uitgenodigde vluchtelingen - Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief, Den Haag, WODC 2008.
- Paving the Way - A Handbook on the Reception and Integration of Resettled Refugees, International Catholic Migration Commission Europe, Brussel, 2011.
- Regeling Zorg Asielzoekers - Alles over de ziektekostenregeling voor asielzoekers in Nederland, versie 2012
- R.M. Severijn, Handreiking realisatie huisvesting verblijfsgerechtigden vanaf 1 oktober 2012, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2012.
- UNHCR, Division of International Protection, Resettlement Handbook – Revised edition July 2001 – Country Chapters; The Netherlands, Geneva, 2011.
- Welcome to Europe - A Guide to Resettlement: A Comparative Review of Resettlement in Europe, International Catholic Migration Commission Europe, Brussel, 2009.

Kamerstukken

- TK 2010-2011, 19 637, nr. 1432
- TK 2011-2012, 19 637, nr. 1493
- TK 2011-2012, 19 637, nr. 1496
- TK 2011-2012, 19 637, nr. 1502
- TK 2011-2012, 19 637, nr. 1567
- TK 2011-2012, 33 086, diverse nrs.
- TK, 2012,2013, 31 143, nr. 90

Wetgeving

- Vreemdelingenwet 2000
- Wet inburgering
- Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie
- Wet participatiebudget
- Wet revitalisering generiek toezicht
- Wet werk en bijstand

Bijlage II

Organisaties die meewerkten aan het onderzoek

IOM	Pharos
UNHCR	Vluchtelingenwerk
IND	BMA
COA	UAF

Casestudies	
Ommen Hardenberg	Gemeente, huisarts, Enoch Educatie en vluchtelingen.
Nieuwkoop	Gemeente, huisarts, VluchtelingenWerk en vluchtelingen.
Raalte	Gemeente, Landstede, VluchtelingenWerk en vluchtelingen.
Ede	Gemeente, VluchtelingenWerk en vluchtelingen.
Venray	Gemeente, Gilde Educatie & Gilde Praktijkopleidingen, Canters Coaching en vluchtelingen.
Harlingen	Gemeente, Traject BV, VluchtelingenWerk en vluchtelingen.
Oldenzaal	Gemeente, huisarts, Palet en vluchtelingen.
Losser	Gemeente, ROC Twente, Palet en vluchtelingen.
Sudwest Fryslân	Gemeente, Capabel, huisarts, VluchtelingenWerk en vluchtelingen.
Hoorn	Gemeente, Sagenn en vluchtelingen.

Enquête gemeenten	
Horst aan de Maas	Peel en Maas
Sluis	Heerlen
Haarlem	De bilt
Beesel	Littenseradiel
Borsele	Ols Wijhe
Goes (en Noord Beveland)	Oss
Achtkarspelen	Skarsterlân
Onderbanken	Lemsterlân
Strijen	Menameradiel
Purmerend	Ferwerderadiel
Reimerswaal	Zwartewaterland
Brielle	Voerendaal

Boekel	Terneuzen
Lochem	Zaanstad
Nieuwegein	Harderwijk
Tytsjerksteradiel	Zeist
Frjentsjeradiel	Staphorst
Hulst	Weert
Sittard-Geleen	Dinkelland
Zoetermeer	Noord Beveland
Gulpen-Wittern	Kollumerland
Zwolle	Kampen
Maastricht	Dalfsen
Wijchen	Simpelveld
Hellevoetsluis	Amersfoort
Gaasterlân-Sleat	Peel en Maas

Bijlage III

Bepalingen uit het implementatieplan geordend naar corresponderend hoofdstuk uit deze rapportage

Hoofdstuk 3: Selectie

- Vastgesteld quotum van gemiddeld 500 uitgenodigde vluchtelingen op jaarbasis en gemiddeld vier hervestigingsmissies per jaar.
- UNHCR is verantwoordelijk voor de voordracht van vluchtelingen voor hervestiging.
- IND is verantwoordelijk voor de toelating van de uitgenodigde vluchteling tot Nederland. De IND toetst het asielverzoek. IND beslist wie wordt uitgenodigd voor hervestiging.
- BMA beoordeelt de medische situatie van de vluchtelingen voor de missies.
- Tijdens de selectiemissie wordt het medisch dossier gevormd door Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND en worden eventuele medical cases beoordeeld. Daarnaast vindt selectie plaats op grond van individuele voordrachten.
- BuZa behartigt de contacten met de internationale organisaties richt zich op de juistheid van de personalia en de beschikbare documenten. BuZa zorgt tijdens missie voor de actuele landen of thema-specifieke informatie die nodig is voor een gegede selectie.
- Twee casemanagers van het COA nemen deel aan de selectiemissie. De casemanagers reflecteren op de verwachtingen die de vluchtelingen van eventuele hervestiging naar Nederland hebben. Daar waar nodig worden de verwachtingen bijgesteld. De casemanagers verkennen de mogelijkheden om ter plaatse de culturele oriëntatietraining te organiseren.
- Tijdens de selectiemissie wordt door de missieleden een lijst opgesteld met geselecteerde te hervestigen vluchtelingen. Deze lijst vormt de basis voor de communicatie met de gemeenten.
- Na de eerste selectiemissie en na het besluit van de IND over wie de geselecteerde kandidaten zijn, worden de gegevens van de IND doorgegeven aan het COA.
- Het COA registreert vervolgens deze geselecteerde UV in IBIS (= logistiek asielzoekers systeem).

Hoofdstuk 4: Voorbereiding vluchtelingen

- Twee trainers van COA verzorgen drie trainingen van 6 dagdelen in het land van verblijf.
- Vluchtelingen vanaf 13 jaar volgen de training.
- Tijdens de training worden vluchtelingen voorbereid op hun vertrek naar Nederland en huisvesting in de gemeente.
- De nadruk binnen de training ligt op het vergroten van de zelfredzaamheid.
- De IOM levert op verzoek van het COA ondersteuning in het leveren van faciliteiten tijdens de Culturele Oriëntatie (CO) training ter plaatse.

- Het COA geeft de vluchteling informatie over Nederland en stelt het profiel (basisvaardigheden voor inburgering) op van de vluchteling en bereidt de vluchteling door een drietal CO trainingen voor op komst naar en verblijf in Nederland.

Hoofdstuk 5: Voorbereiding in gemeenten

- Het COA biedt de gemeente workshops aan, waarbij de uitwisseling van kennis en expertise centraal staan (zie EVF voorstel 'Development of training material for resettled refugees').
- Gemeenten zullen profiteren van de in azc Amersfoort opgebouwde kennis en expertise.
- De drie CO-trainingen leveren naast de informatie uit de selectiemissie veel belangrijke informatie op voor alle betrokkenen in het proces. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de informatie over de mate van zelfredzaamheid van de UV, de leerbaarheid, informatie over huisvesting en sociaal/medische informatie.
- Met deze informatie kan de overgang naar de gemeente zo goed mogelijk worden gefaciliteerd.
- Om deze relevante informatie te borgen en goed te kunnen overdragen maakt het COA gebruik van een nieuw ontwikkeld overdrachtdossier.
- Dit overdrachtdossier kan zowel digitaal als fysiek worden overgedragen en voldoet aan de wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Medische gegevens worden hierin niet vermeld.
- Ontwikkeling vindt plaats in gedeeld eigenaarschap COA/gemeenten. Het aanbodmodel wordt gebruikt om informatie uit te wisselen.
- Voor en na iedere CO-training vindt er overleg tussen COA en de gemeenten plaats over de bij de gemeente voor de vluchtelingen beschikbare informatie en de tijdens de CO-training geïnventariseerde gegevens.
- Trainers vullen het sociaal dossier aan met hun bevindingen.
- Aan het sociale dossier worden de plaatsingsgegevens voor huisvesting toegevoegd. Een deel van de plaatsingsgegevens worden door BMA ingevuld.
- Nadat de gemeente van huisvesting en de huisarts binnen deze gemeente bekend is kan BMA contact opnemen met de huisarts en (indien gewenst) medische gegevens van de UV overdragen.
- Indien de gemeente van huisvesting geen huisarts kan vinden kan BMA via een externe partij een huisarts zoeken en deze huisarts tijdig informeren over de komst van de UV
- Voor de overkomst naar Nederland verstuurt BMA het medische dossier naar de huisarts in de gemeente.
- Het COA plaatst persoonsgegevens van de UV op het aanbodmodel, waarop gemeenten hun belangstelling voor huisvesting kenbaar kunnen maken. In overleg met de toezichthouders wordt tegelijkertijd geïnventariseerd welke gemeente op basis van een achterstand in de taakstelling in aanmerking zou kunnen komen. Deze gemeente wordt door het COA actief benaderd. De tijdens de selectiemissie verzamelde basale plaatsingsinformatie wordt gebruikt om het profiel van de vluchteling in de Culturele Oriëntatie trainingen verder uit te werken en te delen met de gemeente.
- De (harde) match met gemeenten vindt uiterlijk 8 weken na de afronding van de selectiemissie plaats.
- Om specialisme en routine op te bouwen wordt gekozen om eerst met een aantal kerngemeenten ervaring met het nieuwe model op te doen. Het streven is om uiteindelijk alle gemeenten te laten deelnemen.

- Huisvesting van de uitgenodigde vluchteling moet geregeld zijn bij overkomst naar Nederland (woningen dienen tijdig beschikbaar te zijn).
- COA bemiddelt voor huisvesting in de gemeente.
- De gemeente is verantwoordelijk voor aanbieden geschikte woning en inrichting woning.
- Hoewel dus een beroep gedaan wordt op gemeenten/verhuurders in een relatief vroeg stadium woonruimte vrij te houden, zal per huisvesting een maximale termijn van een maand kale huur als leegstandsvergoeding betaald worden.
- Aanvragen voor leegstandsvergoeding zullen conform de bestaande huurderiving-procedure beoordeeld worden. Leegstandperioden langer dan 1 maand zullen niet vergoed worden en ten laste komen van verhuurder en/of gemeente.
- Gemeente zorgt voor inrichting (basic) woning.
- Bij de plaatsing van UV in gemeenten wordt uiteraard rekening gehouden met reeds in Nederland woonachtige familie.
- Geen procedures meer voor het weigeren van een woning.

Hoofdstuk 6: Reis en aankomst

- De IOM zorgt voor tickets en begeleiding van de uitgenodigde vluchtelingen. De lijst van geselecteerde vluchtelingen wordt gebruikt door het IOM bij het boeken van de vliegreis en de bemiddeling van uitreisvisa. De lijst met geaccepteerde personen voor hervestiging wordt aangevuld met medische aanwijzingen van BMA en dient voor het uitvoeren van de fit-to-fly en het actualiseren van de gegevens van de UV voor de reis.
- Bij overkomst wordt de lijst met geselecteerde vluchtelingen gebruikt door de Nederlandse ambassade bij de afgifte van de laissez-passer (lp) en afgifte van de machting tot voorlopig verblijf (mvv). Ambassade verstrekt reisdocumenten.
- Vlak voor de overkomst naar Nederland wordt er op advies van BMA door het IOM een fit-to fly check gedaan. In geval van een medical case en indien nodig vindt er door een BMA arts overleg plaats met een Nederlandse specialist.
- Pre departure medical check; voorafgaand aan het vertrek wordt deze check zowel bij UV's uit missies als bij UV's uit individuele gevallen gedaan door de IOM en dient ter vaststelling van de algemene gezondheidsconditie en ter uitsluiting van besmettingsgevaar.
- De IOM is verantwoordelijk voor het inreizen van de UV in Nederland. Het IOM verricht voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid de volgende taken: het op aangeven van het ministerie van BZK en COA faciliteren van de overkomst van de doelgroep naar Nederland, de communicatie over aankomst op Schiphol van de doelgroep aan de IND en aan het COA, het verzorgen van de overdracht van de UV aan het COA op Schiphol, de eventuele medische begeleiding tijdens en na de vlucht.
- Uitgenodigde vluchtelingen worden zo veel mogelijk groepsgewijs ingereisd.
- De verantwoordelijkheid van het IOM eindigt op het moment dat de uitgenodigde vluchteling wordt overgedragen aan vertegenwoordigers van het COA op Schiphol.
- Na aankomst op Schiphol draagt het IOM formeel de groep UV (40 personen) over aan het COA. De regie over de eerste 48 uur is in handen van het COA
- Het COA draagt zorg voor het vervoer binnen Schiphol.
- Maximaal twee COA medewerkers die CO-trainingen hebben gegeven aan de groep UV zijn deze twee dagen aanwezig om indien nodig vanuit hun kennis van de groep de rol te vervullen van begeleider. Voor de groep UV is deze medewerker een vertrouwd gezicht in het voor hen vreemde Nederland.

- Voor maximaal twee nachten wordt een hotel nabij Schiphol geregeld voor het onderbrengen van een groep van veertig UV.
- Op dag 1 wordt de eerste groep van twintig UV in het AC Schiphol afgehandeld. Tweede groep van twintig vertrekt naar hotel. Op dag twee wordt de tweede groep van twintig in AC Schiphol afgehandeld.
- De vreemdelingenpolitie neemt vervolgens de vingerafdrukken en foto's van de UV.
- Alvorens direct geplaatst te worden naar Nederlandse gemeenten dient de hervestigde vluchteling een TB check te ondergaan (dit is een longfoto, in verband met controle tbc).
- Alle noodzakelijke documenten waarover hervestigde vluchtelingen dienen te beschikken voor directe plaatsing in gemeenten dienen binnen 48 uur na aankomst op Schiphol aan de hervestigde vluchteling verstrekt te zijn.
- Aan de UV wordt de beschikking uitgereikt, inclusief juiste naam, adres, en kopie LP.
- Op basis van de Laisser Passer en de beschikking kunnen gemeenten verschillende acties inzetten, zoals GBA inschrijving en ziektekosten verzekering.
- Het uitreikingsformulier wordt door de UV ondertekend.
- Overdracht vindt plaats op moment een groep UV klaar is bij de IND;
- De UV (inclusief overdrachtdossier) worden tenslotte overgedragen door het COA aan een vertegenwoordiger van de gemeente in het hotel.
- Een groep UV reist vervolgens per bus en onder begeleiding (contactpersoon gemeente) naar de betrokken gemeente.
- Zorgverzekering eerste 48 uur UV zal door de gemeente geregeld worden (verantwoordelijkheid gemeenten).
- GBA inschrijving kan op dag 1 op basis van de beschikking (dagen van overkomst zijn maandag t/m donderdag);
- In geval van speciale "medical cases":
- Op grond van het onderzoek van de BMA arts en/of fit-to-fly check van het IOM kan blijken dat een medische escort (arts of verpleegkundige) voor de overkomst naar Nederland noodzakelijk is.
- De medische escort van het IOM vliegt mee naar Nederland.
- De medische escort van het IOM draagt de UV en het dossier op Schiphol over aan de arts van het AMS (airport medical services schiphol). Deze kan indien noodzakelijk een klein gericht medisch onderzoek doen en vermeld hiervan de resultaten in een apart medisch dossier van de UV. Dit dossier kan hierna worden overgedragen aan de huisarts van de UV in de gemeente.
- Dit dossier is een aanvulling op het medisch dossier wat het BMA verstuurt naar de huisarts. De overdracht en het onderzoek kunnen plaats vinden in de onderzoeksruimte van AMS.
- Bij acute medische noodzaak draagt de BMA arts zorg voor de coördinatie van de logistiek.

Hoofdstuk 7: Verblijf

- Gemeenten: regie op begeleiding van UV in gemeenten.
- Belangrijk om een vast aanspreekpunt bij de gemeente te regelen voor UV en instanties.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inburgering van deze doelgroep.
- De direct uitgeplaatste vluchteling maakt direct een start met zijn/haar integratie/inburgering in de samenleving;

- Informatie aan UV over woning, woonomgeving, onderwijs. De gemeente kan deze voorlichting zelf verzorgen of dit kan door een ingehuurde organisatie worden gedaan, zoals bijvoorbeeld VWN.
- Aandacht door jeugdzorg en bijzondere gezinshulp voor mogelijke problemen in opvoeding in gezinnen (signaalfunctie).
- Bij directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in de gemeenten heeft de gemeente als taak het optimaal informeren en geleiden van ouders en jongeren naar het primaire en voortgezet onderwijs.
- De gezagvoerder of feitelijke verzorger is verantwoordelijk voor de inschrijving van het kind als leerling bij een school en voor het niet verzuimen van de lessen. Het aanbieden van onderwijs valt onder de zorgplicht van de gemeenten. Het college van Burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplichtwet.
- Bij directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen gelden voor gemeenten en ouders de algemene regelingen en de regelingen voor kinderen van nieuwkomers.

Hoofdstuk 8: Financiën

- Inrichtingskosten zijn een onderdeel van een lening die wordt verstrekt. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe hier mee om te gaan (afbetalingstermijn, kwijtschelding).

Bijlage IV

Vragenlijst telefonische enquête gemeenten

1 Gegevens gemeente en gesprekspartner

Vul uw antwoord(en) hier in

- Gemeente:
- Gesprekspartner:

2 Werkt uw gemeente met betrekking tot de opvang van hervestigde vluchtelingen samen met andere gemeenten, zo ja welke?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, namelijk (vul in in opmerkingen hok)
- Nee
- Weet ik niet

3 Hoeveel hervestigde vluchtelingen heeft uw gemeente sinds 1 juli 2011 gehuisvest?

Vul uw antwoord(en) hier in:

- Precieze aantal:
- Ongeveer:

4 Heeft uw gemeente voor de beleidswijziging op 1 juli 2011 ook hervestigde vluchtelingen geplaatst?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

5 Heeft uw gemeente de afgelopen twee jaar ook andere statushouders gehuisvest?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

6 Welke organisatie verzorgt de maatschappelijke begeleiding?

Vul uw antwoord hier in:

- Open antwoord

7 Heeft uw gemeente een vast aanspreekpunt voor de hervestigde vluchtelingen en de betrokken instanties? (als voor vluchteling en instanties duidelijk is bij wie ze moeten zijn - kunnen dus ook meer mensen zijn - is het antwoord ja)

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Informatie over de taak van de gemeente met betrekking tot hervestigde vluchtelingen

Uw gemeente heeft in de afgelopen periode één of meer hervestigde vluchtelingen gehuisvest. Hiertoe heeft uw gemeente verschillende activiteiten verricht. De volgende vragen hebben betrekking op de wijze waarop uw gemeente zich op de hoogte heeft gesteld van de taken die de gemeente op dit gebied heeft. En over de informatie die uw gemeente heeft verzameld om er achter te komen hoe de gemeente deze taken op een goede wijze kan uitvoeren.

8 Op welke manier heeft uw gemeente zich op de hoogte gesteld van de taak van uw gemeente ten aanzien van hervestigde vluchtelingen en de wijze waarop deze taak dient te worden uitgevoerd?

Selecteer alles wat voldoet

- Brief ministerie
- Informatiebijeenkomst/workshop georganiseerd door het COA
- Beleidsdocument / draaiboek van het COA
- Andere schriftelijke of mondelinge informatie van het COA
- Informatiebijeenkomst/workshop georganiseerd door het VNG
- Beleidsdocument / draaiboek van het VNG
- Andere schriftelijke of mondelinge informatie VNG
- Informatiebijeenkomst / workshop georganiseerd door de provincie
- Beleidsdocument / draaiboek van het provincie
- Andere schriftelijke / mondelinge informatie van de provincie
- Informatiebijeenkomst / workshop georganiseerd door andere gemeente(n)
- Beleidsdocument / draaiboek andere gemeente(n)
- Andere schriftelijke / mondelinge informatie van andere gemeente(n)
- Informatiebijeenkomst / workshop georganiseerd door maatschappelijke organisatie(s)
- Beleidsdocument / draaiboek maatschappelijke organisatie
- Andere schriftelijke / mondelinge informatie van maatschappelijke organisatie(s)
- Weet ik niet

- Anders:

9 Hoe is uw gemeente aan deze informatie gekomen?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Proactief
- Reactief
- Eerst proactief en toen reactief
- Eerst reactief en toen proactief
- Weet ik niet
- Anders

10 Waar ging de informatie over?

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

Kreeg u informatie over?

Indien u deze informatie ontving: Wat is uw oordeel over de kwaliteit van de informatie

- Financiën
- Huisvesting
- Maatschappelijke begeleiding
- Organisatie van het proces
- Onderwijs / inburgering
- Gezondheid
- Veranderende taakverdeling tussen organisaties
- Anders, namelijk:
 - Ja
 - Nee
 - Weet ik niet
 - Zeer goed
 - Goed
 - Voldoende
 - Matig
 - Onvoldoende
 - Geen mening

11 Indien in de vorige vraag de optie anders is aangestreept. Wat wordt bedoeld met anders?

Vul uw antwoord hier in:

- Open antwoord

12 Welke informatie miste u? Kunt u aangeven wat u miste?

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar:

- Financiën
- Huisvesting
- Maatschappelijke begeleiding
- Organisatie van het proces
- Onderwijs / inburgering
- Gezondheid
- Veranderende taakverdeling tussen organisaties
- Ik miste geen informatie
- Geen mening
- Anders:

13 Welke informatie vond u heel erg nuttig?

Selecteer alles wat voldoet

- Financiën
- Huisvesting
- Maatschappelijke begeleiding
- Organisatie van het proces
- Onderwijs
- Gezondheid
- Veranderende taakverdeling tussen organisaties
- Ik van alle informatie erg nuttig, niets stak er qua nut echt bovenuit
- Geen mening
- Anders:

14 Hoe beoordeelt u de informatie die uw gemeente heeft gekregen met betrekking tot hervestigde vluchtelingen in verhouding tot de informatie die uw gemeente heeft verkregen met betrekking tot andere statushouders?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Zeer goed
- Goed
- Voldoende
- Matig
- Onvoldoende
- Geen mening

Vorbereiding van de komst van uitgenodigde vluchtelingen

De vorige vragen gingen over de informatie die uw gemeente heeft verkregen over de taak van de gemeente en de wijze waarop de gemeente deze taak goed uit kan voeren. De volgende vragen gaan over de wijze waarop de gemeente de komst van de hervestigde vluchtelingen heeft voorbereid. Hierbij gaat het om alle relevante handelingen die de gemeente heeft verricht tot het moment dat de vluchteling in uw gemeente is gearriveerd. We zullen het eerst hebben over het overdrachtdossier van de hervestigde vluchtelingen en zullen daarna praten over de huisvesting van de hervestigde vluchtelingen. De vragen gaan over het algemene beeld/de gemiddelde situatie bij de hervestiging van vluchtelingen sinds juli 2011.

15 Op welke wijze heeft u inzicht verkregen in het dossier?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Digitaal (eenmalig)
- Digitaal (dossier werd steeds aangevuld door COA)
- Digitaal (dossier werd gezamenlijk gevuld door COA en gemeente)
- Fysiek (eenmalig)
- Fysiek (dossier werd steeds aangevuld door COA)
- Fysiek (dossier werd gezamenlijk gevuld door COA en gemeente)
- weet ik niet

16 Wanneer was het overdrachtdossier over het algemeen voor het eerst beschikbaar?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Eerder dan acht weken voor de komst van de vluchteling
- Later dan acht weken voor de komst van de vluchteling
- Weet ik niet

17 Was het overdrachtdossier naar uw oordeel tijdig beschikbaar?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee, te laat
- Nee, te vroeg
- Nee, er was tot op het moment dat de vluchteling in de gemeente kwam geen dossier
- Geen mening

18 Was het dossier naar uw inzicht volledig op de volgende punten?

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

- Ja
 - Deels
 - Nee
 - Geen mening
-
- Categorie vluchteling (alleenstaande moeder, medische case, politieke vluchteling)
 - Gezingsamenstelling
 - Medische info (t.b.v. noodzakelijke aanpassingen woning en voorzieningen direct na opvang)
 - Mate van zelfredzaamheid (zoals naar voren komt uit de CO-training)
 - Informatie over de leerbaarheid van de vluchteling (zoals naar voren komt uit de CO-training)

19 Miste u ook punten in het dossier(format)? Zo ja, welke informatie had u graag gehad, waarvoor geen ruimte was opgenomen in het format? (deze informatie was dus niet on-

volledig ingevuld, maar een mogelijkheid deze informatie te delen was totaal niet opgenomen in het format van het dossier)

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, ik miste de volgende info (invullen in opmerkingenhok)
- Nee
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Huisvesting

Voor de komst van de uitgenodigde vluchtelingen naar uw gemeente moest passende huisvesting worden geregeld. De volgende vragen gaan over de handelingen die de gemeente heeft verricht om deze woningen te regelen en in te richten.

20 Hoeveel weken voor de komst van de hervestigde vluchteling heeft de gemeente over het algemeen een woning beschikbaar?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Aantal weken: (invullen in opmerkingenhok)
- Weet ik niet
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

21 Hoeveel weken voor de komst van een hervestigde vluchteling wordt de woning over het algemeen opgeleverd?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Aantal weken (invullen in opmerkingenhok)
- Weet ik niet
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

22 Door wie wordt de woning ingericht?

Selecteer alles wat voldoet

- Organisatie voor maatschappelijke begeleiding
- Vrijwilligers die geen onderdeel uitmaken van de organisatie voor maatschappelijke begeleiding
- De gemeente
- Organisatie voor maatschappelijke begeleiding en de gemeente
- Een commerciële organisatie die is ingehuurd door de gemeente
- Weet ik niet
- Anders:

23 Waaruit bestaat de basisinrichting van de woning?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Minimaal: alleen de noodzakelijke voorzieningen zoals bedden, stoelen en tafel, kookgerei en een gevulde koelkast voor de eerste dag(en).
- Gemiddeld: alles wat hier tussenin zit (bijvoorbeeld tevens servies en bestek, beddengoed, handdoeken etc.).
- Volledig ingerichte woning: er hoeft nagenoeg niets meer door de vluchteling zelf gekocht te worden.
- Weet ik niet

24 Hoeveel wordt gemiddeld uitgegeven voor het inrichten van de woning?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Bedrag in euro (invullen in opmerkingenhok)
- Weet ik niet
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

25 Is het bedrag vergelijkbaar met het bedrag dat wordt uitgegeven voor andere statushouders?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

'Ja' op vraag: Heeft uw gemeente de afgelopen twee jaar ook andere statushouders gehuisvest?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee, lager
- Nee, hoger
- Weet ik niet

26 Hoe wordt het inrichten van de woning gefinancierd?

Selecteer alles wat voldoet

- Bijzondere bijstand om niet
- Bijzondere bijstand als lening
- Bijzondere bijstand als lening, met kwijtschelding na een aantal jaar
- Lening via de kredietbank
- Lening via andere bank
- Wmo voor aanpassing woning (deze is hier niet voor bestemd, tenzij de vluchteling hier vanwege normale gronden aanspraak op maakt)
- Algemene gemeentelijke begrotingspost voor vluchtelingen
- Weet ik niet
- Anders:

27 Bestonden knelpunten bij de voorbereiding van de komst van uitgenodigde vluchtelingen? Kunt u per punt dat ik zo opnoem aangeven of dit een knelpunt is (geweest)?

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

- Ja

- Nee
- Weet ik niet

- Geen woning beschikbaar
- De woning wordt te laat opgeleverd
- Woningen staan lang leeg voordat er een vluchteling in komt
- Leegstand wordt te weinig gecompenseerd
- De woningen zijn niet geschikt voor de doelgroep
- Contact met COA verliep niet goed
- Te weinig informatie gekregen
- Lastig om genoeg vrijwilligers te vinden
- Lastige afstemming met verschillende partijen bij inrichting woning
- Anders 1, namelijk:
- Anders 2, namelijk:
- Anders 3, namelijk:

28 Bestonden die knelpunten al voor de beleidswijziging en zijn de knelpunten anders dan die bij andere statushouders?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

----- Scenario 1 -----

'Ja' op vraag Heeft uw gemeente voor de beleidswijziging op 1 juli 2011 ook hervestigde vluchtelingen geplaatst?

----- of Scenario 2 -----

'Ja' op vraag Heeft uw gemeente de afgelopen twee jaar ook andere statushouders gehuisvest?

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

Bestonden de knelpunten al voor de beleidswijziging?

Zijn de knelpunten anders dan die bij andere statushouders?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

- Geen woning beschikbaar
- De woning wordt te laat opgeleverd
- Woningen staan lang leeg voordat er een vluchteling in komt
- Leegstand wordt te weinig gecompenseerd
- De woningen zijn niet geschikt voor de doelgroep
- Contact met COA verliep niet goed
- Te weinig informatie gekregen
- Lastig om genoeg vrijwilligers te vinden
- Lastige afstemming met verschillende partijen bij inrichting woning
- Anders 1, namelijk:
- Anders 2, namelijk:
- Anders 3, namelijk:

29 Wanneer bij de voorgaande twee vragen anders is ingevuld kunt u hier aangeven welk knelpunt dit betreft:

Vul uw antwoord(en) hier in

- Anders 1 betreft:
- Anders 2 betreft:
- Anders 3 betreft:

De komst van de vluchtelingen in de gemeente

De vorige vragen gingen over de periode waarin de komst van de hervestigde vluchtelingen werd voorbereid. Hierna zal ik u wat vragen stellen over het moment dat de hervestigde vluchtelingen aankwamen in uw gemeente.

30 Beschikte de hervestigde vluchtelingen op het moment van aankomst in de gemeente altijd over een verblijfspas?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, alle keren
- Nee, een enkeling beschikte niet over een verblijfsdocument
- Nee, een groot aantal vluchtelingen beschikte niet over een verblijfsdocument
- Niemand beschikte over een verblijfsdocument
- Weet ik niet

31 Zo nee, hoe lang duurde het over het algemeen voordat het verblijfsdocument wel beschikbaar was?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Minder dan een week
- Een week
- Twee weken
- Twee weken tot een maand
- Langer dan een maand
- Weet ik niet

32 Welke organisatie regelde (samen met de vluchteling) de omzetting van de ziektekostenverzekering die is geregeld door het COA naar een andere ziektekostenverzekering?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Gemeente
- Maatschappelijke organisaties
- Dit doet de vluchteling zelf
- Weet ik niet
- Anders

33 Werd de vluchteling direct op de dag van aankomst in de gemeente ingeschreven in het GBA?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee, de reden hiervoor was (invullen in opmerkingenhok)
- Weet ik niet
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

34 Heeft de gemeente voorzieningen getroffen zodat de vluchteling bij aankomst direct een (voorschot op een) uitkering kon ontvangen?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

35 Zo nee, wanneer kreeg de vluchteling voor het eerst een(voorschot op de) uitkering?

Vul uw antwoord hier in:

- Open antwoord

36 Welke organisatie regelde (samen met de vluchteling) de opening van een bankrekening?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Gemeente
- Maatschappelijke organisatie
- Dit doet de vluchteling zelf
- Weet ik niet
- Anders

37 Deden zich knelpunten voor bij de aankomst van uitgenodigde vluchtelingen in de gemeente?

Selecteer alles wat voldoet

- Vervoer
- Ontbreken verblijfsdocument, met verschillende gevolgen voor het verkrijgen van andere belangrijke zaken
- Ontbreken verblijfsdocument, zonder gevolgen voor het verkrijgen van andere belangrijke zaken
- Vluchtelingen waren niet goed voorbereid op komst
- Er waren niet voldoende tolken
- Niet direct bankrekening kunnen openen
- Problemen met het omzetten van de ziektekostenverzekering
- Anders:

Maatschappelijke begeleiding

De vluchtelingen worden in uw gemeente begeleid door <organisatie>. De volgende vragen hebben betrekking op de taakverdeling tussen deze organisatie en de gemeente.

38 Kunt u per taak die ik straks noem aangeven welke organisatie deze uitvoert (of de vluchteling helpt bij het uitvoeren van die taak)?

Voor bijna alle taken is de vluchteling zelf verantwoordelijk. Hij wordt echter bijgestaan door de maatschappelijke organisatie of de gemeente. Deze vraag gaat over de taakverdeling tussen de maatschappelijke organisatie en de gemeente.

Kies het toepasselijk antwoord voor elk onderdeel:

- Maatschappelijke organisatie
- Gemeente
- Beiden
- Geen van beiden
- Weet ik niet

- Inschrijving GBA
- Aanvragen van een uitkering
- Aanvragen van een inrichtingskrediet
- Begeleiden bij het ondertekenen van het huurcontract
- Begeleiden bij het openen van een bankrekening
- Dagelijkse begeleiding
- Wegwijs maken in de woning
- Begeleiden bij gezinshereniging
- Informeren van de buurt dat een vluchteling zich zal vestigen
- Financiële begeleiding
- Administratieve begeleiding
- Inschrijven bij huisarts
- Inschrijven ziektekostenverzekering
- Voorlichting over onderwijs
- Inschrijven en deelname aan inburgeringscursus

39 Hoe lang worden hervestigde vluchtelingen gemiddeld begeleid door de maatschappelijke organisatie?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Aantal maanden: (invullen in opmerkingenhok)
- Weet ik niet
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

40 Duurt de maatschappelijke begeleiding van hervestigde vluchtelingen naar uw inzicht langer of korter dan de begeleiding van andere statushouders?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

'Ja' op vraag Heeft uw gemeente de afgelopen twee jaar ook andere statushouders gehuisvest?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Langer
- Even lang
- korter
- Weet ik niet

41 Is de begeleiding van hervestigde vluchtelingen naar uw inzicht intensiever dan de begeleiding van andere statushouders?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

'Ja' op vraag Heeft uw gemeente de afgelopen twee jaar ook andere statushouders gehuisvest?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Ja, maar alleen in het begin, daarna is het hetzelfde
- Net zo intensief
- Over het algemeen net zo intensief; in begin is het intensiever, later minder intensief
- Nee, minder intensief
- Weet ik niet
- Anders

42 Indien ja, waarom is de begeleiding naar uw inzicht intensiever?

Selecteer alles wat voldoet

- De vluchteling spreekt minder goed Nederlands dan andere statushouders
- De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra/veiligheid verkeer etc.) want geen verblijf in AZC
- Er moeten meer praktische zaken geregeld worden (zoals bankrekening openen), want geen verblijf in AZC
- Specifieke problematiek van de vluchteling
- Deze groep is minder gemotiveerd dan andere statushouders
- Anders:

43 Indien ja, waarom is de begeleiding naar uw inzicht in het begin intensiever?

Selecteer alles wat voldoet

- De vluchteling spreekt minder goed Nederlands dan andere statushouders
- De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra/veiligheid verkeer etc.) want geen verblijf in AZC
- Er moeten meer praktische zaken geregeld worden (zoals bankrekening openen), want geen verblijf in AZC
- Specifieke problematiek van de vluchteling

- Deze groep is minder gemotiveerd dan andere statushouders
- Anders:

44 Indien nee, waarom is de begeleiding minder intensief?

Selecteer alles wat voldoet

- Deze groep is meer gemotiveerd
- De vluchteling spreekt beter Nederlands dan andere vluchtelingen (bijvoorbeeld door de CO-training)
- Deze groep heeft meer sociale contacten omdat ze met een groep zijn gekomen
- Anders:

45 Indien u heeft geantwoord 'Over het algemeen net zo intensief; in begin is het intensiever, later minder intensief' Kunt u uitleggen waarom dit zo is?

Vul uw antwoord hier in:

- Open antwoord

Begeleiding na beleidswijziging

Vanaf 1 juli 2011 worden hervestigde vluchtelingen direct in de gemeenten geplaatst. Daarvoor werden de vluchtelingen eerst zes maanden opgevangen in het AZC in Amersfoort. Hierna volgen enkele vragen om te beoordelen of de wijze van begeleiding hierdoor veranderd is.

46 Is de wijze van begeleiding intensiever sinds de beleidswijziging?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan: 'Ja' op vraag Heeft uw gemeente voor de beleidswijziging op 1 juli 2011 ook hervestigde vluchtelingen geplaatst?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Ja, maar alleen in het begin, daarna hetzelfde
- Net zo intensief
- Over het algemeen net zo intensief, in het begin intensiever, maar later minder intensief
- Het is juist minder intensief
- Weet ik niet
- Anders

47 Indien ja, waarom is de begeleiding intensiever?

- De vluchteling spreekt minder goed Nederlands dan andere statushouders, want geen verblijf in AZC
- De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra, veiligheid, verkeer etc.) want geen verblijf in AZC

- Er moeten meer praktische zaken worden geregeld (openen bankrekening etc.) want geen verblijf in AZC
- Weet ik niet
- Anders:

48 Indien de begeleiding juist minder intensief is: wat is hier de reden van?

Selecteer alles wat voldoet

- De vluchteling spreekt beter Nederlands (doordat CO-training verbeterd is)
- De vluchteling weet bij aankomst meer van Nederland (doordat de CO-training beter is)
- Deze groep heeft meer sociale contacten, doordat ze met een groep zijn gekomen
- Weet ik niet
- Anders:

49 Indien ja, waarom is de begeleiding in het begin intensiever?

Selecteer alles wat voldoet

- De vluchteling spreekt minder goed Nederlands dan andere statushouders, want geen verblijf in AZC
- De dagelijkse begeleiding is intensiever (gas/licht/elektra, veiligheid, verkeer etc.) want geen verblijf in AZC
- Er moeten meer praktische zaken worden geregeld (openen bankrekening etc.) want geen verblijf in AZC
- Weet ik niet
- Anders:

50 Indien 'Over het algemeen net zo intensief, in het begin intensiever, maar later minder intensief' kunt u uitleggen waarom dit zo is?

Vul uw antwoord hier in:

- Open antwoord

51 Is de duur van de begeleiding van hervestigde vluchtelingen naar uw inzicht korter of langer geworden sinds de beleidswijziging?

Beantwoord deze vraag alleen als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

'Ja' op vraag Heeft uw gemeente voor de beleidswijziging op 1 juli 2011 ook hervestigde vluchtelingen geplaatst?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Langer
- Even lang
- Kortere
- Weet ik niet

Financiering

Hierna volgen enkele vragen over de financiering van de activiteiten met betrekking tot hervestigde vluchtelingen

52 Hoe is de subsidierelatie met de maatschappelijke organisatie ingericht?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Een totaalbedrag
- Een bedrag per vluchteling
- Een totaalbedrag + een bedrag per vluchteling (hervestigd of niet)
- Een totaalbedrag + een bedrag per hervestigde vluchteling
- Weet ik niet
- Anders

53 Indien ook een bedrag per vluchteling gegeven wordt, is het bedrag per hervestigde vluchteling hoger, lager, of vergelijkbaar met het bedrag dat beschikbaar is voor andere statushouders?

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar:

- Hoger (ruimte om orde van grootte aan te geven:)
- Vergelijkbaar
- Lager (ruimte om orde van grootte aan te geven:)
- Weet ik niet

54 Heeft u extra inkomsten gekregen om de werkzaamheden voor hervestigde vluchtelingen te financieren? (Het gaat in deze vraag om de extra middelen die beschikbaar zijn gesteld door het COA en door het ministerie van BZK)

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- 1000 euro per volwassene
- 2000 euro per volwassene
- Beide: dus 3000 euro per volwassene
- Nee
- Weet ik niet

55 Een gemeente kan, wanneer alle wijzen van externe financiering van het COA en BZK worden aangewend 3000 euro per volwassene krijgen. Indien een of meer van de extra beschikbare budgetten per hervestigde vluchteling niet is aangevraagd of gekregen: waarom niet?

Selecteer alles wat voldoet

- Ik wist niet van deze extra gelden
- Er vond dekking plaats uit andere middelen
- Hervestigde vluchtelingen kosten niet meer dan andere statushouders
- Anders:

56 Indien extra gelden zijn ontvangen: waarvoor zijn de extra gelden ingezet?

Selecteer alles wat voldoet

- Inrichting/aanpassing woning
- Huurderving
- Scholing
- Vervoer
- Tolk
- Begeleiding
- Bijeenkomsten/overleg
- Anders:

57 Indien de extra gelden niet beschikbaar waren geweest, wat had u dan gedaan om een en ander te bekostigen?

Selecteer alles wat voldoet

- Financieren vanuit de bijzondere bijstand
- Financieren vanuit de WMO
- Financieren vanuit het inburgeringsbudget (onderdeel participatiebudget)
- Stelpost op de begroting/algemene middelen
- Minder activiteiten/inspanningen/faciliteiten voor vluchtelingen
- Weet ik niet
- Anders:

58 Welke budgetten worden op dit moment, eventueel naast de extra gelden, ingezet voor hervestigde vluchtelingen?

Selecteer alles wat voldoet

- WWB voor uitkering
- WWB voor bijzondere bijstand
- Wmo voor aanpassen woning
- Wmo voor maatschappelijke begeleiding
- Inburgeringsbudget (onderdeel participatiebudget)
- Weet ik niet
- Anders:

59 Is het geld dat u momenteel inzet voor hervestigde vluchtelingen toereikend?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

60 Zo nee, op welke punten komt u tekort?

Selecteer alles wat voldoet

- We komen tekort voor maatschappelijke begeleiding
- We komen tekort voor inrichten huis

- Anders:

Afsluitend

61 Tijdens dit gesprek zijn enkele knelpunten aan de orde gekomen. Zijn er nog andere knelpunten te benoemen die tot nu toe niet zijn besproken?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, namelijk (invullen in opmerkingenhok)
- Nee
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

62 Heeft u anderszins nog opmerkingen?

Kies a.u.b. een van de volgende mogelijkheden:

- Ja, namelijk (invullen in opmerkingenhok)
- Nee
- Geef hier een toelichting op uw antwoord:

63 Mogen we u eventueel benaderen voor aanvullende vragen? En wilt u het rapport t.z.t. in pdf formaat ontvangen?

Selecteer alle toepasselijke antwoorden en geef uw commentaar:

- Nee, ik wil niet meer benaderd worden
- Ja, telefoon:
- Ja, ik wil tevens het rapport ontvangen via mail:
- Nee, maar ik wil wel het rapport ontvangen via mailadres:

Bijlage V

Implementatieplan exclusief financieel hoofdstuk en
bijlagen

Implementatieplan

Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten

Datum: 01-12-2010

Versie: 1.0

Documentbeheer

Naam document: Implementatieplan Direct plaatsen van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten

Versiebeheer

Versie	Datum	Auteur
0.1	07102010	Robert Kutschenreuter
0.2	26102010	
0.3	09112010	
0.4	16112010	
0.5	26112010	
0.6	30112010	
1.0	01122010	

Actorenlst projectteam

Naam	Organisatie / Afdeling	Rol
Dhr. A. Baas	COA / Strategie & Bestuur	Projectleider
Dhr. R. Kutschenreuter	COA / MS O&A	Projectsecretaris
Mw. J. Vermaat	COA / Strategie & Bestuur	Projectondersteuning
Mw. J. van Etten	BD/DMB/AO&T	Lid externe werkgroep
Dhr. R. Smit	IND / Min van Justitie ⁷²	Externe werkgroep
Dhr. J. Hoogendoorn	BD/DMB/AO&T	Externe werkgroep
Mw. Van Mosselveld	IND / Min. van Justitie	Externe werkgroep
Dhr. R. Quarles	Ministerie van BuZa	Externe werkgroep
Dhr. J. Kleinsma	IND / Min.van Justitie	Externe werkgroep
Dhr. H. Diephuis	BMA / IND	Externe werkgroep

⁷² De meeste taken van het ministerie van Justitie worden voortaan uitgevoerd door het nieuwe ministerie van Veiligheid en Justitie. Taken op het gebied van migratie en asiel worden voortaan onder politieke verantwoordelijkheid van de nieuwe minister voor Immigratie en Asiel uitgeoefend bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

1. MANAGEMENTSAMENVATTING	130
2. ACHTERGROND EN DOELSTELLING IMPLEMENTATIEVOORSTEL	130
3. OPDRACHT.....	131
4. UITVOERING	131
5. COMMUNICATIE	142
6. TRANSITIETRAJECT.....	142
7. EINDRESULTAAT	142
BIJLAGEN	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.

1. Managementsamenvatting

De brief van de staatssecretaris van Justitie van januari 2010 'versnelling plaatsing uitgenodigde vluchtelingen naar gemeenten' vormt de grondslag voor het project 'Direct Plaatsen uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten'.

Dit Implementatieplan, dat onder projectleiderschap van het COA is opgesteld geeft weer wat de wijzigingen zullen zijn vanaf 1 januari 2011 ten opzichte van de huidige werkwijze van selectiemissie tot aan vestiging in Nederland. In het plan wordt tevens aangegeven hoe de gewijzigde situatie vanaf 1 januari wordt gerealiseerd.

Met het stopzetten van de COA opvang als schakel tussen overkomst van de uitgenodigde vluchteling naar Nederland en de vestiging in de gemeente, wordt de invulling van de COA-trainingen in het land van opvang uitgebreider en intensiever, wordt de eerste 48 uur op Schiphol cruciaal in verband met een aantal noodzakelijk activiteiten, zoals registratie van de UV, vingerafdrukken, TB controle en de uitreiking relevante documenten, de overdracht van medische gegevens en het COA overdrachtdossier.

De gemeente wordt eerder in het proces betrokken en krijgt een uitgebreidere rol te vervullen vanaf 1 januari 2011. Tijdens de voorbereidingen voor het opstellen van dit implementatieplan door het projectteam zijn al contacten gelegd met gemeenten en heeft een eerste bijeenkomst op 4 november plaatsgevonden om informatie uit te wisselen over de veranderde werkwijze vanaf 1 januari 2011. Daarmee is een start gemaakt met het in gezamenlijkheid bekijken van de consequenties, wat mogelijke oplossingen zijn en hoe we gebruik kunnen maken van elkaars expertise in de aanloop naar een veranderde werkwijze.

2. Achtergrond en doelstelling implementatievoorstel

Ten behoeve van de realisatie van het besluit van de Minister van Justitie, om per 1 januari 2011 te starten met het direct plaatsen van geselecteerde uitgenodigde vluchtelingen vanuit het land van opvang naar Nederlandse gemeenten is een projectteam gestart onder projectleiderschap van het COA. De grondslag van dit project is de brief van de staatssecretaris van Justitie van 10 januari 2010 'versnelling plaatsing uitgenodigde vluchtelingen naar gemeenten' en de opdrachtbrief van 17 juni 2010 'uitwerken directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten' van de Directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken. Het projectteam, bestaande uit een interne COA werkgroep en een externe werkgroep met hierin vertegenwoordigers van COA, IND DMB, BZ hebben de implementatie vanaf juni tot heden voorbereid. Dit implementatievoorstel geeft aan op welke wijze veranderingen worden ingezet tot ultimo december 2010, teneinde vanaf 1 januari uit nieuwe selectiemissies geselecteerde vluchtelingen direct te kunnen uitplaatsen naar gemeenten.

In het kader van het realiseren van de doelstelling werden door de deelnemers aan het projectteam notities over verschillende onderwerpen aangeleverd, variërend van te wijzigen inhoud van selectiemissies en Culturele Oriëntatietrainingen in het land van opvang tot aanpassingen in het huisvestingsproces in Nederland, samenwerking met verschillende organisaties en het zorgvuldig regelen van medische zorg en onderwijs.

3. Opdracht

3.1 Kader

Voor de veranderde werkwijze worden de volgende uitgangspunten / randvoorwaarden gehanteerd:

- Wachttime voor het toekennen van een woning in een Nederlandse gemeente voor een hervestigde vluchteling wordt maximaal 6 maanden;
- Alle noodzakelijke documenten waarover hervestigde vluchtelingen dienen te beschikken voor directe plaatsing in gemeenten dienen binnen 48 uur na aankomst op Schiphol aan de hervestigde vluchteling verstrekt te zijn;
- Alvorens direct geplaatst te worden naar Nederlandse gemeenten dient de hervestigde vluchteling een TB check te ondergaan (dit is een longfoto, in verband met controle tbc);
- Vastgesteld quotum van gemiddeld 500 uitgenodigde vluchtelingen op jaarbasis en gemiddeld vier hervestigingmissies per jaar;
- Uitgenodigde vluchtelingen worden zo veel mogelijk groepsgewijs ingereisd;
- Huisvesting van de uitgenodigde vluchteling moet geregeld zijn bij overkomst naar Nederland (woningen dienen tijdig beschikbaar te zijn);
- De Culturele Oriëntatie trainingen zullen een uitgebreidere inhoud krijgen; de vraag wordt beantwoord: "wat kan in het land van opvang worden geregeld om zo de uitplaatsing na aankomst in Nederland zo snel en zorgvuldig mogelijk te laten verlopen"?
- De direct uitgeplaatste vluchteling maakt direct een start met zijn/haar integratie/inburgering in de samenleving;
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inburgering van deze doelgroep;

3.2 Opdracht

Tot de business case van het project directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten behoren de volgende opdrachten:

1. Starten overleg en samenwerking met betrokken partners;
2. Opstellen implementatieplan;
3. Realisatie nieuwe werkwijze Direct Plaatsen van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten per 01-01-2011

Dit implementatieplan beschrijft hoe de uitwerking van de directe uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen vanuit het land van opvang in gemeenten precies vorm krijgt.

3.3 Afbakening

- Het beschrijven van processen en werkinstructies behoort niet tot de opdracht en zal dus ook niet worden opgeleverd door het projectteam.

4. Uitvoering

In dit hoofdstuk worden als eerste de taken en werkzaamheden beschreven voor de nieuwe werkwijze die horen bij het Direct Plaatsen van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten vanaf 1 januari 2011.

4.1 Rolbeschrijving, taken en werkzaamheden

- UNHCR is verantwoordelijk voor de voordracht van vluchtelingen voor hervestiging.

- IND is verantwoordelijk voor de toelating van de uitgenodigde vluchteling tot Nederland. De IND toetst het asielerzoek. IND beslist wie wordt uitgenodigd voor hervestiging.
- Koninklijke Marechaussee is verantwoordelijk voor grensbewaking.
- BMA beoordeelt de medische situatie van de vluchtelingen voor de missies.
- BuZa behartigt de contacten met de internationale organisaties richt zich op de juistheid van de personalia en de beschikbare documenten. BuZa zorgt tijdens missie voor de actuele landen- of themaspecifieke informatie die nodig is voor een gedegen selectie;
- COA geeft de vluchteling informatie over Nederland en stelt het profiel (basisvaardigheden voor inburgering) op van de vluchteling en bereidt de vluchteling door een drietal CO trainingen voor op komst naar en verblijf in Nederland;
- COA bemiddelt voor huisvesting in de gemeente;
- Ambassade verstrekt reisdocumenten.
- IOM: zorgt voor tickets en begeleiding tijdens reis naar NL van de uitgenodigde vluchtelingen.
- VP: neemt vingerafdrukken af en maakt foto's van de UV.
- Stichting Nidos: zorgt voor de voogdij van alleenstaande minderjarige vluchtelingen (amv) in Nederland, huisvesting (opvang in pleeggezin of in kleine wooneenheden) en scholing van amv in Nederland. Nidos draagt zorg voor inschrijving bij huisarts, tandarts, ziektekostenverzekering en sociale en maatschappelijke begeleiding.
- Gemeenten: begeleiding van UV in gemeenten. Informeren UV over onderwijs en bieden onderwijs aan. Verantwoordelijk voor aanbieden geschikte woning, inrichting woning en inburgering UV.

4.1.1 *Social Profile tijdens Selectiemissies*

Werkwijze tot 1/1/2011

- Twee casemanagers van het COA nemen deel aan de selectiemissie.
- De casemanagers vullen een sociaal dossier dat gebruikt wordt om informatie te delen met ketenpartners tijdens de selectiemissie en om de Culturele Oriëntatie training en de opvang in azc Amersfoort voor te bereiden.
- De casemanagers reflecteren op de verwachtingen die de vluchtelingen van eventuele hervestiging naar Nederland hebben. Daar waar nodig worden de verwachtingen bijgesteld.
- De casemanagers verkennen de mogelijkheden om ter plaatse de culturele oriëntatietraining te organiseren.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

De werkwijze zoals hierboven beschreven blijft ongewijzigd. Er worden echter de volgende 2 nieuwe elementen aan toegevoegd:

- Aan het huidige sociale dossier worden de plaatsingsgegevens voor huisvesting toegevoegd. Een deel van de plaatsingsgegevens worden door BMA ingevuld.
- Het dossier wordt gebruikt ter voorbereiding van de opvang in de gemeente in plaats van de opvang in azc Amersfoort.

Implementatieacties

- De personele invulling van het COA voor de selectiemissies (verantwoordelijkheid van het COA);
- De afstemming tussen COA en gemeenten over de gewenste plaatsingsgegevens zal door het COA worden geïnitieerd;

- De afstemming tussen COA en BMA over adviezen in de plaatsingsgegevens op basis van medische aspecten, zal door het COA worden geïnitieerd.

4.1.2 Culturele Oriëntatie training

Werkwijze tot 1/1/2011

- Twee trainers van COA verzorgen een training van 3,5 dag in het land van verblijf.
- Vluchtelingen vanaf 13 jaar volgen de training.
- Tijdens de training worden vluchtelingen voorbereid op hun vertrek naar Nederland en verblijf in azc Amersfoort.
- Trainers vullen het sociaal dossier aan met hun bevindingen.
- Trainers leveren schriftelijke en mondelinge overdracht aan collega's en ketenpartners in Amersfoort.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- Twee trainers van COA verzorgen drie trainingen van 6 dagdelen in het land van verblijf.
- De planning van de trainingen is te vinden in de tijdbalk (zie paragraaf 4.1.3).

2010	maand 0		maand 1				maand 2				maand 3				maand 4				maand 5				maand 6			
Weeknummer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
voorbereiding selectiemissie	x	x																								
selectiemissie			x	x																						
afronding selectiemissie				x	x																					
vluchteling informeren besluit				x																						
vaststellen plaatsingsinformatie				x																						
voorbereiding CO-1					x	x																				
CO-1						x	x																			
afronding CO-1							x	x																		
oplevering sociaal dossier								x	x																	
match met gemeenten									x	x																
voorbereiding CO-2										x	x															
CO-2											x	x														
afronding CO-2												x	x													
voorbereiding CO-3													x	x												
CO-3														x	x											
afronding CO-3															x	x										
aankomst groep 1 (max 40 pax)																					x	x				
aankomst groep 2 (max 40 pax)																										x

	Voorbereiding
	Missie/CO
	Afronding
	Aankomst UV's
	Huisvesting
	Actie IND

- Vluchtelingen vanaf 13 jaar volgen de training.
- Tijdens de training worden vluchtelingen voorbereid op hun vertrek naar Nederland en huisvesting in de gemeente.
- De nadruk binnen de training ligt op het vergroten van de zelfredzaamheid.
- Trainers vullen het sociaal dossier aan met hun bevindingen.
- Voor en na iedere CO-training vindt er overleg tussen COA en de gemeenten plaats over de bij de gemeente voor de vluchtelingen beschikbare informatie en de tijdens de CO-training geïnterpreteerde gegevens.

Implementatieacties

- Inhoudelijke ontwikkeling van de trainingen, door COA
- Afstemming COA/gemeenten overdracht niet-medische gegevens, door COA
- Afstemming COA/BMA/gemeenten overdracht medische gegevens, door COA

- Uitvoering geven aan EVF-project (vanaf 1-1-2011) inzake ontwikkeling van CO materialen, door COA

4.1.3 *Tijdsplanning plaatsingsproces en missies*

Bovenstaand schema geeft de planning vanaf de eerste voorbereiding voor de selectiemissie tot de feitelijke overkomst van de tweede groep van veertig UV naar Nederland in week 26. Het gehele traject van missie en CO-trainingen tot en met aankomst in Nederland behelst 6 maanden.

4.1.4 *Documenten en registratie*

Werkwijze tot 1/1/2011

- Tijdens de selectiemissie wordt door de missieleden een lijst opgesteld met geselecteerde te hervestigen vluchtelingen. Deze lijst vormt de basis voor de communicatie met de gemeenten.
- Deze lijst wordt bij de CO training gebruikt en dient ook ten behoeve van de overkomst naar Nederland.
- Deze lijst wordt gebruikt door het IOM bij het boeken van de vliegreis en de bemiddeling van uitreisvisa.
- Deze lijst met geaccepteerde personen voor hervestiging wordt aangevuld met medische aanwijzingen van BMA en dient voor het uitvoeren van de fit-to-fly en het actualiseren van de gegevens van de UV voor de reis.
- Bij overkomst wordt deze lijst gebruikt door de Nederlandse ambassade bij de afgifte van de laissez-passer (lp) en afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv),
- Na overkomst in Nederland worden van de UV vingerafdrukken afgenomen en vindt de Eurodac check plaats.
- De asielaanvraag (model-i) wordt ondertekend en de positieve beschikking wordt afgegeven. Dit gebeurt in het azc Amersfoort.
- Uiterlijk 3 weken voor aankomst in Nederland dienen de persoonsgegevens van de betrokken UV en voorzien van V-nummer naar het AC Schiphol en VP te zijn verzonden.
- In de gemeente speelt het verblijfsdocument (aanmaken en uitreiken) een belangrijke rol. Na de registratie van de UV in het GBA wordt aan SDU opdracht gegeven om een verblijfsdocument aan te maken.
- De gemeente informeert de IND over A-nummer.
- De SDU stuurt het verblijfsdocument vervolgens naar het IND-loket, waartoe de woonplaats van de UV behoort.
- De IND stuurt een afhaalbericht, waarna de UV eventueel met begeleider naar het IND-loket vertrekt voor ontvangst van het verblijfsdocument (verblijfspas).

Werkwijze vanaf 01/01/2011

- De werkwijze is feitelijk zoals hierboven. Echter de formaliteiten die nu in azc Amersfoort worden uitgevoerd, zullen vanaf 1 januari 2011 in de eerste 48 uur moeten plaatsvinden op AC Schiphol.
- Na de eerste selectiemissie en na het besluit van de IND over wie de geselecteerde kandidaten zijn, worden de gegevens van de IND doorgegeven aan het COA.
- Het COA registreert vervolgens deze geselecteerde UV in IBIS (= logistiek asielzoekers systeem).
- De registratie van UV en het opstellen en verstrekken van documenten dient in de nieuwe situatie zoveel mogelijk plaats te vinden in de eerste 48 uur na overkomst op Schiphol.

Implementatieacties

- AC Schiphol dient door IND voorbereid te worden op komst steeds twee groepen van 20 UV die per groep van 20 op 1 dag worden afgehandeld. (dit is registratie en verstrekking documenten).
- COA zorgt voor aanpassing in IBIS zodat registratie na de eerste selectiemissie kan plaatsvinden.

4.1.5 Ontvangst op Schiphol / 1ste 48 uur in Nederland**Werkwijze tot 1/1/2011**

- Na overkomst op Schiphol reist de UV door naar azc Amersfoort.
- Registratie van UV vindt in azc Amersfoort plaats.
- TB check/screening vindt plaats in azc Amersfoort.
- Uitreiking beschikking vindt in azc Amersfoort plaats.
- Ondertekening asielaanvraag en uitreiking verblijfspas vindt in azc Amersfoort plaats.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- Na aankomst op Schiphol draagt het IOM formeel de groep UV (40 personen) over aan het COA;
- De regie over de eerste 48 uur is in handen van het COA
- De VP kan steeds een groep van maximaal twintig UV afhandelen. Vandaar de opsplitsing van de totale groep in twee groepen van 20.
- Voor maximaal twee nachten wordt een hotel nabij Schiphol geregeld voor het onderbrengen van een groep van veertig UV.
- Maximaal twee COA medewerkers die CO-trainingen hebben gegeven aan de groep UV zijn deze twee dagen aanwezig om indien nodig vanuit hun kennis van de groep de rol te vervullen van begeleider. Voor de groep UV is deze medewerker een vertrouwd gezicht in het voor hen vreemde Nederland.
- Tijdens deze twee dagen kan er een TBC controle/screening plaats vinden op Schiphol. De GGD heeft aangegeven deze controle te kunnen uitvoeren in samenwerking met de GGD Flevoland (dmv TBC bus).
- Op dag 1 wordt de eerste groep van twintig UV in het AC Schiphol afgehandeld. Tweede groep van twintig vertrekt naar hotel.
- Op dag twee wordt de tweede groep van twintig in AC Schiphol afgehandeld.
- De VP neemt vervolgens de vingerafdrukken en foto's van de UV.
- De individuele instroom van UV vindt ook plaats via AC Schiphol.
- De UV ondertekent het model 'i' voor een vva-bep.
- Aan de UV wordt de beschikking uitgereikt, inclusief juiste naam, adres, en kopie LP.
- Het uitreikingsformulier wordt door de UV ondertekend.
- COA draagt zorg voor het vervoer binnen Schiphol.
- Overdracht vindt plaats op moment een groep UV klaar is bij de IND;
- De UV (inclusief overdrachtdossier) worden tenslotte overgedragen door het COA aan een vertegenwoordiger van de gemeente in het hotel.
- Een groep UV reist vervolgens per bus en onder begeleiding (contactpersoon gemeente) naar de betrokken gemeente.

Implementatieacties

- COA maakt met de GGD een afspraak om de TB check binnen de eerste 48 uur geregeld te krijgen.

- Regelen hotel in nabijheid Schiphol voor verblijf maximaal 40 UV voor 2 nachten (verantwoordelijkheid COA).
- Verzekering eerste 48 uur UV zal geborgd moeten worden (verantwoordelijkheid COA en gemeenten).

4.1.6 *Begeleiding in gemeenten na overkomst*

Werkwijze tot 1/1/2011

- De begeleiding tot 1/1/2011 wordt voornamelijk in het azc Amersfoort gedaan ter voorbereiding van de uitstroom naar en verblijf in de gemeente.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- Op basis van de LP en de beschikking kunnen gemeenten verschillende acties inzetten, zoals GBA inschrijving en ziektekosten verzekering.
- Gemeente zorgt voor inrichting (basic) woning.
- Inrichtingskosten zijn een onderdeel van een lening die wordt verstrekt. Het is aan de gemeente om te bepalen hoe hier mee om te gaan (afbetalingstermijn, kwijtschelding);
- GBA inschrijving kan op dag 1 op basis van de beschikking (dagen van overkomst zijn maandag t/m donderdag);
- Informatie aan UV over woning, woonomgeving, onderwijs. De gemeente kan deze voorlichting zelf verzorgen of dit kan door een ingehuurde organisatie worden gedaan, zoals bijvoorbeeld VWN.
- Aandacht door jeugdzorg en bijzondere gezinshulp voor mogelijke problemen in opvoeding in gezinnen (signaalfunctie).
- Belangrijk om een vast aanspreekpunt bij de gemeente te regelen voor UV en instanties;
- Gemeenten zullen profiteren van de in azc Amersfoort opgebouwde kennis en expertise⁷³;

Implementatieacties

- Het COA neemt het initiatief om met gemeenten informatie uit te wisselen.
- De IND zoekt uit of de GBA inschrijving mogelijk is op basis van lp + beschikking.

4.1.7 *Huisvesting*

Werkwijze tot 1/1/2011

- Bemiddelingsinformatie wordt verzameld na binnenkomst in Nederland. Hierbij wordt bepaald of omstandigheden aanwezig zijn waarmee rekening gehouden moet worden in de bemiddeling en huisvesting.
- Registratie van persoonsgegevens vindt plaats in IBIS, omdat uitgenodigde vluchtelingen gebruik maken van opvang.
- In de huidige aanpak van “acquisitie vooraf” worden vooral gemeenten benaderd die voldoende ruimte in de taakstelling hebben of waarmee in het verleden al zaken zijn gedaan.
- Uitgenodigde vluchtelingen schrijven zich na binnenkomst in het GBA van Amersfoort, krijgen op basis daarvan een Burgerservicenummer en kunnen vervolgens de verblijfpas aanvragen. Dit proces duurt gemiddeld 6 tot 8 weken.

⁷³ EVF voorstel ‘Development of training material for resettled refugees’ Het doel van dit project is tweeledig. Naast het ontwikkelen van trainingmateriaal, is dit project gericht op het delen van kennis en expertise die het COA heeft opgedaan met gemeenten die UV opvangen en hebben opgevangen. Voor medewerkers van verschillende gemeenten zullen minimaal 10 workshops worden georganiseerd, waarbij deze uitwisseling van kennis en expertise centraal staat. Dit project loopt van januari 2011 tot februari 2012.

- Uitgenodigde vluchtelingen hebben een keuze in het woningaanbod via het aanbodmodel.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- De (harde) match met gemeenten vindt uiterlijk 8 weken na de afronding van de selectiemissie plaats;
- De afdeling Plaatsing plaatst persoonsgegevens van de UV op het aanbodmodel, waarop gemeenten hun belangstelling voor huisvesting kenbaar kunnen maken. In overleg met de toezichthouders wordt tegelijkertijd geïnventariseerd welke gemeente op basis van een achterstand in de taakstelling in aanmerking zou kunnen komen. Deze gemeente wordt door de afdeling Plaatsing van het COA actief benaderd. De tijdens de selectiemissie verzamelde basale plaatsingsinformatie wordt gebruikt om het profiel van de vluchteling in de Culturele Oriëntatie trainingen verder uit te werken en te delen met de gemeente.
- Bij de plaatsing van UV in gemeenten wordt uiteraard rekening gehouden met reeds in Nederland woonachtige familie.
- Geen procedures meer voor het weigeren van een woning.
- Om specialisme en routine op te bouwen wordt gekozen om eerst met een aantal kerngemeenten ervaring met het nieuwe model op te doen. Het streven is om uiteindelijk alle gemeenten te laten deelnemen.
- Hoewel dus een beroep gedaan wordt op gemeenten/verhuurders in een relatief vroeg stadium woonruimte vrij te houden, zal per huisvesting een maximale termijn van een maand kale huur als leegstandsvergoeding betaald worden.
- Aanvragen voor leegstandsvergoeding zullen conform de bestaande huurderingprocedure beoordeeld worden. Leegstandperioden langer dan 1 maand zullen niet vergoed worden en ten laste komen van verhuurder en/of gemeente.

Implementatieacties

- Het aanbodmodel wordt zodanig aangepast om zo het beschikbaar stellen en tonen van persoonsinformatie mogelijk te maken (verantwoordelijkheid COA).

4.1.8 Medische zorg / specifieke medische zaken

Werkwijze tot 1/1/2011

- Tijdens de selectiemissie wordt het medisch dossier gevormd door Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND en worden eventuele medical cases beoordeeld.
- Vlak voor de overkomst naar Nederland wordt er door het IOM een fit-to-fly check gedaan. In geval van een medical case en indien nodig vindt er overleg plaats met een Nederlandse specialist.
- De medische gegevens worden na aankomst op AZC Amersfoort overgedragen aan het GCA.
- Het GCA draagt het dossier over aan de huisartsen (FMMU) van AZC Amersfoort.
- Bij uitstroom naar de gemeente wordt het medisch dossier overgedragen aan de huisarts in de gemeente.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- Tijdens de selectiemissie wordt het medisch dossier gevormd door Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND en worden eventuele medical cases beoordeeld.
- Daarnaast vindt selectie plaats op grond van individuele voordrachten.

- Nadat de gemeente van huisvesting en de huisarts binnen deze gemeente bekend wordt via een intermediair contact opnemen met de huisarts en (indien gewenst) medische gegevens van de UV overdragen.
- Indien de gemeente van huisvesting geen huisarts kan vinden kan via een intermediair een huisarts gezocht worden en deze huisarts tijdig informeren over de komst van de UV.
- Vlak voor de overkomst naar Nederland wordt er op advies van BMA door het IOM een fit-to-fly check gedaan. In geval van een medical case en indien nodig vindt er door een BMA arts overleg plaats met een Nederlandse specialist.
- Voor de overkomst naar Nederland verstuurt BMA het medische dossier naar de intermediaire partij.

In geval van speciale “medical cases”:⁷⁴

- Op grond van het onderzoek van de BMA arts en/of fit-to-fly check van het IOM kan blijken dat een medische escort (arts of verpleegkundige) voor de overkomst naar Nederland noodzakelijk is.
- De medische escort van het IOM vliegt mee naar Nederland.
- De medische escort van het IOM draagt de UV en het dossier op Schiphol over aan de arts van het AMS (airport medical services schiphol). Deze kan indien noodzakelijk een klein gericht medisch onderzoek doen en vermeld hiervan de resultaten in een apart medisch dossier van de UV. Dit dossier kan hierna worden overgedragen aan de huisarts van de UV in de gemeente. Dit dossier is een aanvulling op het medisch dossier wat het BMA opgesteld heeft. De overdracht en het onderzoek kunnen plaats vinden in de onderzoekruimte van AMS.
- Bij acute medische noodzaak draagt de BMA arts zorg voor de coördinatie van de logistiek.

In geval van individuele gevallen:

- Pre departure medical check; voorafgaand aan het vertrek wordt deze check zowel bij UV's uit missies als bij UV's uit individuele gevallen gedaan door de IOM en dient ter vaststelling van de algemene gezondheidsconditie en ter uitsluiting van besmettingsgevaar.

Implementatieacties

- HetCOA maakt afspraken met een externe intermediaire partij over dienstverlening ihkv het vinden van huisartsen.
- BMA maakt afspraken over dienstverlening met het AMS.

4.1.9 Onderwijs

Werkwijze tot 1/1/2011

- Bij de opvang van uitgenodigde vluchtelingen in de centrale opvang heeft het COA als taak het optimaal informeren en geleiden van ouders en jongeren naar het primaire en voortgezet onderwijs.
- De gezagvoeder of feitelijke verzorger is verantwoordelijk voor de inschrijving van het kind als leerling bij een school en voor het niet verzuimen van de lessen. Het aanbieden van onderwijs valt onder de zorgplicht van de gemeenten. Het college van Burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplichtwet

⁷⁴ Uit een kwantitatief overzicht van FMMU blijkt dat er vanaf januari 2009 tot oktober 2010 24 medical cases zijn aangekomen op AZC Amersfoort.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- Bij directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in de gemeenten heeft de gemeente als taak het optimaal informeren en geleiden van ouders en jongeren naar het primaire en voortgezet onderwijs⁷⁵.
- De gezagvoeder of feitelijke verzorger is verantwoordelijk voor de inschrijving van het kind als leerling bij een school en voor het niet verzuimen van de lessen. Het aanbieden van onderwijs valt onder de zorgplicht van de gemeenten. Het college van Burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplichtwet.
- Bij directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen gelden voor gemeenten en ouders de algemene regelingen en de regelingen voor kinderen van nieuwkomers.

Implementatieacties

- Het COA informeert de gemeenten in een zo vroeg mogelijk stadium over de komst van leerplichtige kinderen en geeft alle beschikbare informatie over hun educatieve achtergrond.
- De gemeente biedt passend onderwijs aan.

4.1.10 *Dossier***9.3.3.1.1 Werkwijze tot 1/1/2011**

- De informatieoverdracht bij uitstroom van UV uit Amersfoort vindt plaats door middel van het COA overdrachtdossier (OV-dossier).
- Dit dossier bevat de meest relevante achtergrondinformatie teneinde de overgang van de UV van opvang naar gemeente te faciliteren.
- Het dossier wordt samengesteld uit de volgende informatiebronnen:
 - Vanuit het persoonsdossier;
 - Informatie vanuit de gevolgde programma's (tijdens verblijf op Amersfoort);
 - De sociale intake die plaats vindt tijdens de selectiemissie;
 - Het verslag van bevindingen van de CO-training tijdens de missies.
- Overdracht van medische gegevens vindt niet plaats door middel van het COA OV-dossier.
- Het GCA verstuurt het medisch dossier naar de huisarts/behandelaar in de gemeente van huisvesting.

⁷⁵ Op 19 januari 2010 is de wet OKE (Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie) aangenomen. Onderdeel van deze wet is de voor- en vroegschoolse educatie regeling. Deze regeling wil onderwijsachterstanden voorkomen en/of beperken door middel van Nederlandse taalonderwijs aan kinderen die deze taal thuis niet meekrijgen. Alle nieuwkomerskinderen (dus ook kinderen van uitgenodigde vluchtelingen) kunnen hier een beroep op doen. Gemeenten worden in de nieuwe wet verplicht om doelgroepkinderen een plek voor voorschoolse educatie aan te bieden.

Voor het Primair Onderwijs geldt de "Regeling bekostiging personeel PO 2010-2011". De Regeling kent een vermenigvuldigingsfactor voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

Ook de Schakelklassen zijn onderdeel van de nieuwe wet OKE. Op 1 januari 2011 verdwijnt de definitie van de schakelklas uit de wet op het PO en wordt onderdeel van afspraken tussen gemeente en schoolbesturen. De decentralisatie uitkering uit het Gemeentefond wordt omgezet in een (geoomerkte) specifieke uitkering. Voor maximaal de eerste twee jaar geldt de "Regeling leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang vreemdelingen 2009".

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- De drie CO-trainingen leveren naast de informatie uit de selectiemissie veel belangrijke informatie op voor alle betrokkenen in het proces. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de informatie over de mate van zelfredzaamheid van de UV, de leerbaarheid, informatie over huisvesting en sociaal/medische informatie.
- Met deze informatie kan de overgang naar de gemeente zo goed mogelijk worden gefaciliteerd.
- Om deze relevante informatie te borgen en goed te kunnen overdragen maakt het COA gebruik van een nieuw ontwikkeld overdrachtdossier.
- Dit overdrachtdossier kan zowel digitaal als fysiek worden overgedragen en voldoet aan de wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Medische gegevens worden hierin niet vermeld.
- Ontwikkeling vindt plaats in gedeeld eigenaarschap COA/gemeenten. Het aanbodmodel wordt gebruikt om informatie uit te wisselen.

Implementatieacties

- Er dient een nieuw format voor het overdrachtdossier te worden ontwikkeld waarvoor het verslag van bevindingen als uitgangspunt dient (verantwoordelijkheid COA)
- De inhoud van het overdrachtdossier moet met alle relevante stakeholders worden vastgesteld, wat is relevante informatie en voor welke partij (verantwoordelijkheid COA)
- Binnen het IBIS dient er een nieuw format voor het overdrachtdossier te worden geïmplementeerd (verantwoordelijkheid COA en gemeenten).
- De externe partners dienen te worden geïnformeerd over het bestaan, gebruik en de meerwaarde van het nieuwe overdrachtdossier (verantwoordelijkheid COA) .

4.1.11 Samenwerking met gemeenten**Werkwijze tot 1/1/2011**

- In de huidige situatie voert de casemanager in azc Amersfoort ook de werkprocessen rond uitplaatsing van groepen naar huisvesting in de gemeente uit.
- De casemanager geeft op de verhuisdag de contactpersoon van de betrokken gemeente een persoonlijke toelichting bij alle dossiers van de verhuisde vluchtelingen. Daardoor kan de gemeente doeltreffender aan het werk met de maatschappelijke begeleiding en het regelen van de inburgering en onderwijs.
- Er wordt gebruik gemaakt van het draaiboek instroom in de gemeenten.

Werkwijze vanaf 1/1/2011

- In de nieuwe situatie worden de uitgenodigde vluchtelingen direct in de gemeente geplaatst.
- Tijdens de voorbereidingen in het land van vertrek wordt veel zo veel mogelijk informatie over de vluchteling verzameld. Samen met de gemeenten wordt bekeken wanneer zij welke informatie nodig hebben en wat zij kunnen verwachten van het COA (zie ook paragraaf 4.1.6).
- Ook wordt bepaald wanneer en welke informatie over huisvesting in de nieuwe gemeente kan worden gegeven. Het is bedoeling om gedurende de periode in het land van herkomst deze wederzijdse informatie in de loop van de tijd uit te breiden.
- De informatie over de UV wordt waar mogelijk opgenomen in het overdrachtdossier (zie ook paragraaf 4.1.10).

Implementatieacties

- Het COA biedt de gemeente workshops aan, waarbij de uitwisseling van kennis en expertise centraal staan (zie EVF voorstel 'Development of training material for resettled refugees').
- Ontwikkeling gedeeld eigenaarschap van het overdrachtdossier.

4.1.12 Samenwerking met UNHCR en IOM

De UNHCR en het IOM zullen in 2011 dezelfde rol ten behoeve van de groep uitgenodigde vluchtelingen vervullen als in 2010.

Het IOM is verantwoordelijk voor het inreizen van de UV in Nederland. Het IOM verricht voor de uitvoering van deze verantwoordelijkheid de volgende taken:

- Het op aangeven van het ministerie van BZK en COA faciliteren van de overkomst van de doelgroep naar Nederland.
- De communicatie over aankomst op Schiphol van de doelgroep aan de IND en aan het COA;
- Het verzorgen van de overdracht van de UV aan het COA op Schiphol;
- De eventuele medische begeleiding tijdens en na de vlucht;
- Het op verzoek van het COA ondersteunen in het leveren van faciliteiten

tijdens de Culturele Oriëntatie (CO) training ter plaatse.

De verantwoordelijkheid van het IOM eindigt op het moment dat de uitgenodigde vluchteling wordt overgedragen aan vertegenwoordigers van het COA op Schiphol.

4.1.13 Zaken uit ETC

Het Emergency Transit Centre (ETC) werd in 2008 ingesteld door de Roemeense regering, de UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) met als doel een tijdelijk toevluchtsoord te bieden voor vluchtelingen waarvoor het noodzakelijk is dat zij geëvacueerd worden vanuit het land van hun eerste asielaanvraag als gevolg van levensbedreigende omstandigheden. Deze vluchtelingen kunnen in dit tijdelijke toevluchtsoord blijven voor de duur van 6 maanden alvorens zij hervestigd worden in derde landen.

Nederland zal op korte termijn ook zaken op kleine schaal uit ETC overnemen. De werkwijze is vergelijkbaar met de missies die worden uitgevoerd in het kader van de reguliere UV, alleen dan op kleinere schaal. Kleine groepen van slechts 20 geselecteerde vluchtelingen zullen naar Nederland overkomen. Deze speciaal geselecteerde groep vluchtelingen maken deel uit van de totale groep van 500 uitgenodigde vluchtelingen die op jaarbasis naar Nederland overkomen.

4.1.14 Individuele voordrachten

De werkwijze bij individuele voordrachten zal hetzelfde zijn als bij de hervestigingsmissies. Dat betekent dat individuele voordrachten ook na afhandeling van de formaliteiten op Schiphol direct in gemeenten worden geplaatst.

5. Communicatie

Na vaststelling door de DG Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken zal het implementatieplan worden gecommuniceerd met de overige stakeholders. Op basis van het implementatieplan zal de inhoud van het handboek uitgenodigde vluchtelingen worden aangepast en worden gedeeld met betrokken partijen.

6. Transitietraject

Alle missies in 2010 zullen conform de oude werkwijze worden uitgevoerd en de vluchtelingen die worden geselecteerd in de missies tot ultimo 31 december 2010 zullen nog conform het oude model in azc Amersfoort worden opgevangen. Vanaf 1 januari 2011 worden de selectiemissies en de CO-trainingen conform het nieuwe model uitgevoerd en worden de vluchtelingen die vanaf die datum zijn geselecteerd direct na overkomst op Schiphol in gemeenten geplaatst. Gedurende het eerste halfjaar zal er dus sprake zijn van een overgangssituatie waarbij zowel het oude als het nieuwe model geldend zijn. De oude werkwijze wordt afgebouwd. In het derde kwartaal zal, nadat de laatste UV uit Amersfoort uitgestroomd is alleen nog maar de nieuwe werkwijze gelden.

7. Eindresultaat

Het te verwachte eindresultaat is dat alle relevante ketenpartners (COA, IND, DMB, BZ) in onderling overleg komen tot de implementatie van de directe uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen vanuit het land van opvang in gemeenten. Daarbij worden andere relevante partners betrokken zoals gemeenten, UNHCR en IOM. Bovengenoemde uitgangspunten zoals het spoedig in het bezit hebben van de juiste documenten en het bieden van de benodigde begeleiding in gemeenten gelden daarbij onverkort, zodat de uitgenodigde vluchtelingen bij aankomst in Nederland direct een goede start kunnen maken met hun integratie en inburgering in Nederlandse gemeenten