

Vergaderjaar 2005–2006

**19 637**

**Vreemdelingenbeleid**

**29 237**

**Afrika-beleid**

**Nr. 1071**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2006

In de brief over het hervestigingsbeleid van 2 juli 2004 (2003–2004, 19 637, nr. 841) heb ik toegezegd uw Kamer jaarlijks te informeren over de benutting van het quotum en over de nadere invulling van de selectiemissies. In deze brief wil ik uw Kamer, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking, tevens op de hoogte stellen van enkele wijzigingen in het beleid. De reis die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en ik hebben gemaakt naar Kenia in januari jongstleden, en waarvan wij uw Kamer verslag hebben gedaan per brief op 29 maart 2006 (2005–2006, 29 237, nr. 32) heeft, zoals in genoemde brief staat, mede aanleiding gegeven tot enkele van deze aanpassingen.

### **Terugblik 2005**

#### **Resultaten**

In 2005 heeft UNHCR 1 013 personen voorgedragen. Het gaat hierbij om 589 «papieren voordrachten» en 424 voordrachten voor selectiemissies. Een «papieren voordracht» wil zeggen dat de betrokkene niet gezien/ gehoord is door de IND, maar dat de beoordeling tot inwilliging van de voordracht op basis van een dossier heeft plaatsgevonden. Deze werkwijze wordt vooral gebruikt om mensen voor te dragen uit opvanglanden waar geen selectiemissie naartoe plaatsvindt.

Van de 589 *papieren voordrachten* zijn er 450 afgewezen. Er zijn nog drie personen in behandeling. Dit hoge afwijzingsaantal is onder andere te wijten aan onvoldoende informatie in het door UNHCR voorbereide dossier en het niet voldoen aan de asielfronden van de Vreemdelingenwet.

Van de 424 *voordrachten voor selectiemissies* zijn er 142 afgewezen.

In totaal zijn in 2005 452 personen geselecteerd:

- 282 uitgenodigde vluchtelingen tijdens selectiemissies;

- 136 uitgenodigde vluchtelingen op grond van papieren selectie;
- 34 gezinsherenigers.

Er zijn echter in 2005 500 personen overgekomen van wie een deel al in 2004 was geselecteerd. Van deze 500 personen zijn er 339 tijdens een missie geselecteerd en zijn er 161 op basis van dossiers geselecteerd. Een overzicht van het aantal geselecteerden en het aantal overkomsten in 2005 treft u bijgaand aan (bijlage 1).<sup>1</sup> Tevens treft u een overzicht aan van het totaal aantal geselecteerden sinds de start van het hervestigingsbeleid in de jaren tachtig van de 20e eeuw, uitgesplitst naar nationaliteit (bijlage 2).<sup>1</sup>

### Selectiecriteria

Voordat Nederland de voordrachten beoordeelt, heeft UNHCR al getoetst of betrokkene vluchteling is op grond van het VN-Vluchtelingenverdrag en of betrokkene in aanmerking komt voor hervestiging. Betrokkene komt alleen voor hervestiging in aanmerking indien hij niet kan terugkeren naar zijn land van herkomst en indien hij niet in het land van verblijf kan integreren.

Nederland beoordeelt de voordracht op grond van de bevindingen van UNHCR, de situatie in het land van herkomst, landeninformatie/-beleid en de Vreemdelingenwet. In het geval van selectiemissies wordt in de beoordeling ook het door de IND afgenomen interview met de voorgedragen persoon meegenomen.

Er wordt door de IND getoetst op de a, b en c-grond van het eerste lid van artikel 29 van de Vreemdelingenwet. Hierbij wordt de geloofwaardigheid en aannemelijkheid van het asielrelaas getoetst. Uiteraard wordt hierbij ook bezien of er sprake is van uitsluitingsgronden zoals bedoeld in artikel 1F van het VN-Vluchtelingenverdrag.

In geval de medische problematiek van de vluchteling in de UNHCR voordracht op de voorgrond staat, dan vindt de medische beoordeling hiervan plaats volgens de criteria voor een «Medical Case» (MC, voorheen TOM case): *de noodzakelijke medische behandeling dient niet beschikbaar te zijn in het land van huidig verblijf en de behandeling in Nederland moet leiden tot essentiële verbetering van de gezondheidssituatie van betrokkene*. Indien bij de vluchteling van deze situatie sprake is dan wordt de voordracht als MC afgeboekt (zie bijlage 1).

### Integreerbaarheid

In 2005 is een begin gemaakt met het toetsen op potentie tot integreren. Er zijn enkele zaken afgewezen op grond van non-integreerbaarheid. De uitgenodigde vluchtelingen moeten immers wel enig uitzicht hebben op een zelfstandig bestaan op termijn in Nederland.

Het is in lijn met het beleid van andere hervestigingslanden om integreerbaarheid een rol te laten spelen in de beoordeling van hervestigingsvoordrachten. Zo laten Canada, Denemarken, Zweden, Nieuw Zeeland, Australië, Finland en Noorwegen criteria omtrent de kans op succesvolle integratie een rol spelen in hun selectie.

Voor Nederland is het algemeen uitgangspunt dat iemand alleen op integreerbaarheid wordt getoetst indien betrokkene voor toelating in aanmerking komt. Integreerbaarheid kan niet tot toelating leiden indien iemand niet op grond van de Vreemdelingenwet voor toelating in aanmerking komt. Er zijn drie situaties te onderscheiden.

De *eerste* situatie is dat de beschermingsbehoefte internationaal bepaald is. Dat wil zeggen betrokkene komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning op de a of b-grond van de Vreemdelingenwet. Deze personen worden niet getoetst op integreerbaarheid, maar afwijzing kan wel volgen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

als er tijdens het gesprek duidelijke aanwijzingen voor non-integreerbaarheid blijken. Indicaties voor non-integreerbaarheid zijn: het niet bereid zijn Nederlandse waarden en normen te accepteren, het niet bereid zijn de Nederlandse taal te leren en in de Nederlandse samenleving te integreren, het vertonen van onaangepast gedrag, de intentie hebben maatschappelijke onrust te veroorzaken of het hebben van militante/fundamentalistische opvattingen die kunnen leiden tot ongewenst gedrag. Dergelijke contra-indicaties kunnen ook uit het papieren dossier blijken. Afwijzing om deze reden kan dus tijdens een papieren selectie plaatsvinden.

De *tweede* situatie is dat er andere redenen zijn voor toelating op de c-grond van de Vreemdelingenwet. In dergelijke gevallen wordt bezien of iemand bij uitstek de potentie tot integreren heeft. Dit impliceert uiteraard dat betrokkene wordt afgewezen indien er sprake is van een contra-indicatie. Om integreerbaarheid te kunnen toetsen is het nodig dat de deelnemers aan de selectiemissie zelf de persoon in kwestie ontmoeten. Indicaties voor integreerbaarheid zijn: bereidheid om de Nederlandse taal te leren en het hebben van werkervaring om in Nederland zelfstandig een inkomen te kunnen verwerven, de wil tot aanpassen, algemene ontwikkeling, open staan voor Westerse/Nederlandse waarden en normen, activiteiten in het kamp hebben ondernomen (anderen ondersteunen, organiseren, deelnemen aan een cursus). Deze indicaties zijn zeker niet cumulatief bedoeld. De *derde* situatie is dat er geen toelatingsgrond op grond van de Vreemdelingenwet is. Er wordt dan niet naar integratiepotentie gekeken. Integreerbaarheid kan niet als toelatingsgrond dienen.

### **WODC longitudinaal onderzoek naar de maatschappelijke integratie van uitgenodigde vluchtelingen**

Op mijn verzoek is het WODC gestart met een onderzoek naar de maatschappelijke integratie van uitgenodigde vluchtelingen. Doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in factoren die samenhangen met het verloop van de maatschappelijke integratie van uitgenodigde vluchtelingen op de langere termijn. Het onderzoek richt zich op alle uitgenodigde vluchtelingen die sinds 1997 naar Nederland zijn gekomen.

De verwachting bestaat dat de bevindingen van het WODC naar het wel en wee van uitgenodigde vluchtelingen, op termijn handvatten zullen bieden om het hervestigingsbeleid verder vorm te geven alsook om tot meer meetbare integratiecriteria te komen.

### **Cultureel oriëntatie programma COP (pre-boarding)**

In 2005 heeft het COA een COP-training gegeven aan de geselecteerden uit selectiemissies vóór hun overkomst naar Nederland. Deze training is ontwikkeld door het COA en heeft tot doel de vluchtelingen voor te bereiden op hun toekomst in Nederland. De interactieve training bestaat, naast het bieden van praktische informatie, voornamelijk uit het managen van verwachtingen van de vluchtelingen zodat bij hen een reëel beeld ontstaat over hun mogelijkheden en beperkingen en zij in staat zijn sneller hun lot in eigen hand te nemen. In de diverse gehanteerde werkvormen wordt rekening gehouden met het feit dat er flinke verschillen bestaan in opleidingsniveau, variërend van analfabeten tot academici.

Onderscheid met personen die deze training niet hebben ontvangen is duidelijk waarneembaar. Deze personen hebben op grond van beperkte kennis, eigen fantasie en willekeurig opgevangen verhalen een beeld gevormd van het leven in Nederland. Omdat dit beeld in bijna alle gevallen sterk afwijkt van de realiteit raakt men gefrustreerd en onzeker.

Dit maakt dat de start in Nederland stroef verloopt en veel energie moet worden geïnvesteerd in reparatie van de beeldvorming.

Uit de ervaringen van de tot op heden gegeven trainingen is gebleken dat de vluchtelingen de training zeer op prijs stellen. Het geeft hen de mogelijkheid een antwoord te krijgen op de vele vragen die bij hen leven en te reflecteren op hun toekomst in Nederland. Bij aankomst en in de eerste periode van verblijf is inderdaad gebleken dat betrokkenen reëlere verwachtingen hebben waardoor frustratie en daaruit voortvloeiende passiviteit tot een minimum wordt teruggebracht. Betrokkenen popelen om te beginnen met het inburgeringsprogramma.

### **Opvang**

Er zijn in het jaar 2005 exact 500 vluchtelingen in de centrale opvang gearriveerd. Hiervan zijn acht alleenstaande minderjarigen door voogdijstichting Nidos ondergebracht.

In het laatste kwartaal van 2005 is het COA overgegaan tot de categoriale opvang van uitgenodigde vluchtelingen op één locatie, te weten opvangcentrum Amersfoort (cluster Utrecht). Daarvoor vond de opvang van uitgenodigde vluchtelingen plaats in drie COA opvangclusters (Noord-Holland, Flevoland en Utrecht).

Categoriale opvang op één locatie biedt vele voordelen:

- Er vindt geen vermenging van doelgroepen plaats, waardoor frustraties, verwarring en onduidelijkheid worden voorkomen;
- de medewerkers, het opvangpakket, programma's en overige middelen kunnen beter worden toegespitst op de doelgroep;
- de reductie van het aantal samenwerkende partners geeft een overzichtelijker situatie en een betere communicatie;
- het monitoren van de doelgroep is eenvoudiger te realiseren.

### **Inburgering**

Uitgenodigde vluchtelingen maken gebruik van de programma's en faciliteiten die het COA biedt binnen de *pilot* «Inburgeren in de centrale opvang». Dit sluit aan op het COP. Gestart wordt met een geïntegreerd programma waar een combinatie wordt gemaakt van het verwerven van kennis over de Nederlandse samenleving en de verwerving van de Nederlandse taal. Overdracht naar de gemeente vindt plaats door middel van een overdrachtdossier, afhankelijk van de periode en mate van deelneming aan programma's. Er is speciale aandacht voor onderricht aan anal-fabeten.

### **Uitplaatsing**

Er heeft zich een aanzienlijke versnelling voorgedaan in de uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen vanuit de centrale opvang naar huisvesting in een gemeente van vestiging. De gemiddelde termijn tussen het moment van binnenkomst in de centrale opvang en de reservering/koppeling aan woonruimte is thans ongeveer 60 dagen.

Uit de volgende tabel blijkt hoe de doorstroomtijden zich in 2005 ten opzichte van 2004 hebben ontwikkeld.

	0-3 maanden	4-6 maanden	7-9 maanden	10+ maanden
2004	1 %	27 %	29 %	43 %
2005	5 %	49 %	34 %	12 %

<sup>1</sup> Conform COA gegevens uit IBIS / query 14-02-2006.

<sup>2</sup> Conform IBIS 05-01-2005 / COA Protocol December 2005.

Doorstroomtijden van uitgenodigde vluchtelingen van 01-01-2004 tot en met 31-12-2004<sup>1</sup> en van 01-01-2005 tot en met 31-12-2005<sup>2</sup>

In een aantal gevallen bedraagt de termijn van koppeling aan woonruimte (na ongeveer 60 dagen) tot daadwerkelijk vertrek, langer dan 4 maanden. Gezinshereniging tijdens de centrale opvang leidt er vaak toe dat een uit te plaatsen sociale eenheid te groot wordt voor de woonruimte waarvoor men aanvankelijk was geselecteerd. Dit betekent dat er een nieuwe koppeling moet worden gemaakt met een andere, grotere woning. Aangepaste woningen voor personen met een, vaak motorische, beperking blijven schaars. Bij uitgenodigde vluchtelingen met een locatiebepaalde zorgbehoefte (bijvoorbeeld: aanbod specifiek specialisme op één bepaalde plaats in Nederland) kan ook een reden vormen voor langer verblijf in de centrale opvang.

### **Aanpassingen in het beleid**

Op 29 maart 2006 heeft uw Kamer het verslag ontvangen van de reis naar Kenia die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en ik hebben gemaakt (2005–2006, 29 237, nr.32). In dit verslag hebben wij onder andere gemeld dat ons kenbaar was gemaakt dat het hervestigingsprogramma ongewenste neveneffecten kan hebben, namelijk dat het de terugkeer van vluchtelingen kan belemmeren vanwege de hoop dat zij deel zullen uitmaken van de groep uitgenodigde vluchtelingen die jaarlijks in westerse landen hervestigd wordt. Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn, en mede hierom hebben wij nogmaals kritisch gekeken naar de doelstellingen van het Nederlands hervestigingsbeleid. Ook is hierbij betrokken het uitgangspunt dat het hervestigingsbeleid onderdeel dient te zijn van of dienstbaar dient te zijn aan het bereiken van de strategische beleidsprioriteiten van dit kabinet.

Het versterken van bescherming van vluchtelingen in regio's van herkomst is een belangrijke beleidsprioriteit in het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet. «Bescherming in de regio» is ook onderdeel van een meer geïntegreerd beleid op het gebied van Ontwikkeling en Migratie. Met name voor de acceptatie door (Afrikaanse) landen in de regio van oorsprong van het concept bescherming in de regio is het van belang hen te overtuigen dat er geen sprake is van «burden-shifting» maar van «burden-sharing» door de Europese Unie. Dit krijgt vorm door middel van technische en financiële ondersteuning, maar ook door het helpen realiseren van duurzame oplossingen voor de langdurige en grote vluchtelingenpopulaties die worden opgevangen. Dit betekent dat er hulp moet zijn om te zorgen dat vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst duurzaam en blijvend is, dat lokale integratie in het land van opvang niet ten koste gaat van de lokale bevolking, en dat waar nodig hervestiging plaatsvindt.

De keuze van bestemmingen waar hervestigingsmissies naartoe zullen gaan, zal voortaan zo veel mogelijk strategisch worden bepaald. Dat wil zeggen dat de keuze beter dient aan te sluiten bij de bescherming in de regio evenals bij het thema ontwikkeling en migratie. Hervestiging kan als katalysator fungeren voor het bewerkstelligen van een duurzame oplossing. Meer concreet kan worden gedacht aan hervestigen vanuit die regio's waar onderhandelingen plaatsvinden in het kader van «Regional Protection Programmes» of aan een situatie waar hervestiging een politieke impasse kan doorbreken. In dat geval is het streven om via hervestiging een duurzame oplossing dichterbij te brengen, voor meer vluchtelingen dan alleen die vluchtelingen die zullen worden hervestigd. Uiteraard blijft de mogelijkheid van individuele danwel groepsgewijze hervestiging in geval van «emergency cases» nog bestaan. Hierbij zal met name (maar niet uitsluitend) belang worden gehecht aan die situaties waarin er een dubbel veiligheidsrisico is: er zijn voor de vluchteling geen

mogelijkheden om naar zijn land van herkomst terug te keren en hij loopt tevens gevaar in zijn huidige verblijfplaats.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk