



HERVESTIGING EN HUMANITAIRE TOELATING IN NEDERLAND:

Beleid en praktijk



HERVESTIGING EN HUMANITAIRE TOELATING IN NEDERLAND: BELEID EN PRAKTIJK

December 2016

Colofon

Titel Hervestiging en humanitaire toelating in Nederland: beleid en praktijk

Auteurs Michiel Besters
Denis Diepenhorst
emn@ind.minvenj.nl
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
Afdeling Onderzoek en Analyse (O&A)
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

INHOUD

	Afkortingen	5
1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Doelstelling	8
1.3	Vraagstelling	9
1.4	Reikwijdte	9
1.5	Onderzoeksmethoden	10
1.6	Klankbordgroep	11
1.7	Opbouw van rapport	11
2	Het hervestigingsbeleid: 2011-2015	13
2.1	Het UNHCR hervestigingsprogramma	13
2.2	Nationale beleidskaders	16
2.3	Juridisch kader	18
2.4	Publiek debat	21
3	Hervestigingsbeleid: verleden en toekomst	23
3.1	Het hervestigingsbeleid 1977-2011 ⁵³	23
3.1.1	De regeling van 1977	23
3.1.2	Het 'in-huis' opvangmodel (1981)	24
3.1.3	De introductie van het quotumbeleid (1984)	24
3.1.4	De verdubbeling van het quotum (1987)	26
3.1.5	De aanscherping van een selectiecriteria: het vermogen tot integreren	26
3.1.6	Het beleidskader 1999-2001	26
3.1.7	Het beleidskader 2005-2007	27
3.1.8	Hernieuwde aandacht voor het integratiecriterium (2005)	27
3.2	Het hervestigingsbeleid na 2015	28
3.2.1	Beleidskader 2016-2019	28
3.2.2	De Europese migratieagenda	28
3.2.3	Verklaring EU – Turkije	30
4	Het hervestigingsbeleid in de praktijk	33
4.1.	Samenwerkende organisaties	33
4.2	De uitvoeringspraktijk	35
5	Hervestigde vluchtelingen: aantallen en nationaliteiten	41
6	Evaluatie van beleid en praktijk	43

6.1	Uitdagingen en verbeterpunten	43
6.1.1	Verblijfsdocument	43
6.1.2	Integratie	44
6.1.3	Verblijf	45
6.1.4	Medisch	45
6.2	Good practices	46
7	Samenvatting en conclusies	49
	Literatuur	53
	Parlementaire stukken	54
	Bijlage I: Lijst geïnterviewde personen	55
	Bijlage II: Lijst met organisaties	56
	Bijlage III: Definities	59
	Bijlage IV: Interview format	64
	Bijlage V: Leden klankbordgroep	67
	Bijlage VI: Samenvatting evaluatiestudies	68

AFKORTINGEN

BMA	Bureau Medisch Advisering
BRP	Basisregistratie personen
BSN	Burgerservicenummer
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
EMN	Europees Migratienetwerk
ETC	Emergency Transit Centre
EU	Europese Unie
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
ICEM	Intergovernmental Committee for European Migration
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
MPI	Migration Policy Institute
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
Nidos	Instelling voor (gezins-)voogdij bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen
PbEU	Publicatieblad Europese Unie
PMQ	Pre Mission Questionnaire
RRF	Resettlement Registration Form
UAF	Stichting voor Vluchteling-Studenten (voorheen: Universitair Asiel Fonds)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VN	Verenigde Naties
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog bedroeg het aantal vluchtelingen, asielzoekers en ontheemden wereldwijd in 2015 meer dan 60 miljoen mensen volgens de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR).¹ De directe oorzaak zijn conflicten en crises, in Syrië en elders. Ook onderliggende trends op het gebied van demografie, klimaatverandering, armoede en globalisering dragen hieraan bij. Hoewel de meeste vluchtelingen worden opgevangen in de regio nam ook het aantal personen dat in Europa aankwam en een asielverzoek heeft ingediend sterk toe.

De Europese Unie (EU) en haar lidstaten proberen een antwoord te vinden op de uitdagingen die deze sterke toename van de migratiedruk met zich mee brengt. Naast tal van maatregelen van meer restrictieve aard wordt ook nagedacht over het openen of uitbreiden van bestaande 'legale routes' die bescherming zouden kunnen bieden zoals programma's op het gebied van hervestiging en humanitaire toelating.

Er lopen al verschillende initiatieven op het gebied van hervestiging en humanitaire toelating binnen de EU. Zo heeft de Europese Commissie in de Europese Agenda voor Migratie van 13 mei 2015 het belang van hervestiging benadrukt.² Deze Europese Agenda omvat onder andere een EU-brede herplaatsingsregeling en een EU-brede hervestigingsregeling. Ook tijdens de EU-Afrika top in Valetta in november 2015 hebben de deelnemende landen verklaard dat 'toegang tot bescherming via legale migratieroutes, zoals hervestiging, moeten worden versterkt'.³ Deze nieuwe initiatieven sluiten aan bij reeds bestaande inspanningen van een aantal lidstaten op het gebied van hervestiging. Zo leveren een aantal lidstaten een bijdrage aan het hervestigingsprogramma van de UNHCR.

Naast hervestiging is er binnen de EU ook aandacht voor humanitaire toelating, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Verklaring EU – Turkije van 18 maart 2016. Deze Verklaring borduurt voort op het gezamenlijke actieplan dat de EU en Turkije op 29 november 2015 hebben geactiveerd in het kader van de toestroom van vluchtelingen die via Turkije in de EU willen geraken.⁴ De kern van de Verklaring EU–Turkije is een mechanisme op basis waarvan irreguliere migranten die vanuit Turkije de oversteek wagen naar Griekenland worden teruggestuurd. Voor elke Syrische vluchteling die Turkije op deze manier terug opneemt, zullen de EU-lidstaten een Syrische vluchteling die in Turkije verblijft hervestigen. Naast dit zogenoemde 1-op-1 mechanisme voorziet een ander onderdeel van de Verklaring EU – Turkije in de mogelijkheid voor de invoering van een regeling met Turkije voor een humanitair toelatingsprogramma.⁵ Indien de illegale

1 <http://www.unhcr.org/558193896.html>

2 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

3 http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/121115_valletta-summit-2015_en.htm

4 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm

5 COM(2016) 85 final, *Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda*, 10.2.2016.

grensoverschrijdingen vanuit Turkije naar de EU stoppen of duurzaam zijn verminderd, dan kan er op vrijwillig basis een humanitair toelatingsprogramma worden geactiveerd waarmee vluchtelingen vanuit Turkije door EU lidstaten kunnen worden opgenomen.

In het licht van bovenstaande ontwikkelingen en de zoektocht naar 'legale routes' heeft het Europees Migratienetwerk (EMN) in 2015 besloten tot een onderzoek naar hervestigingsprogramma's, humanitaire toelatingsprogramma's en privaat gesponsorde programma's. Het EMN is een onderzoeknetwerk van EU-lidstaten en Noorwegen dat wordt gefinancierd door de Europese Commissie en de lidstaten en als doel heeft om actuele, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie op het gebied van migratie en asiel te verzamelen. Dit leesrapport bundelt de resultaten van de Nederlandse bijdrage aan het EMN onderzoek naar hervestigingsprogramma's en humanitaire toelatingsprogramma's en maakt op die wijze Nederlandse bijdrage toegankelijk voor Nederlandstalige lezers. Naast dit leesrapport wordt de Nederlandse bijdrage samen met die van de andere lidstaten en Noorwegen verwerkt in een Engelstalig syntheserapport.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze nationale studie is om in kaart te brengen welke programma's Nederland heeft die voorzien in een legale route van vluchtelingen uit derde landen naar Nederland. Binnen de context van deze studie wordt gekeken naar hervestigingsprogramma's, humanitaire toelatingsprogramma's en privaat gesponsorde programma's. In het rapport worden hierbij de volgende definities gehanteerd:

Hervestiging

In de algemene context is hervestiging de selectie en overkomst van vluchtelingen⁶ van een land waar zij bescherming hebben gezocht, naar een derde land dat heeft ingestemd ze als vluchteling met een permanente verblijfsstatus toe te laten. De verleende status verzekert bescherming tegen uitzetting en geeft een hervestigde vluchteling en zijn/haar familie of personen afhankelijk van de vluchteling toegang tot rechten gelijkwaardig aan die van de staatsburgers.

Humanitaire toelating

In de context van deze studie gaat het bij humanitaire toelating om regelingen die gelijkenis vertonen met hervestiging, maar om diverse redenen niet geheel met de definitie van hervestiging overeenkomen, bijvoorbeeld omdat het geen permanente maar tijdelijke oplossing biedt.

Privaat sponsorschap

Hoewel er geen algemeen erkende definitie van privaat sponsorschap is, draait het er in essentie om dat een persoon, groep of organisatie de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de financiële, sociale en geestelijke ondersteuning van een hervestigde per-

soon of familie voor een vooraf bepaalde periode of totdat de persoon of familie zelfredzaam is geworden.

Het achterliggend idee van de inventarisatie in deze studie is het formuleren van verbeterpunten en *good practices*. Op die manier kan het onderzoek bijdragen aan het verder ontwikkelen en uitwerken van zowel nationale programma's als gezamenlijke Europese initiatieven.

1.3 Vraagstelling

Het onderzoek tracht een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

Beleid

- Welke programma's heeft Nederland op het gebied van hervestiging en humanitaire toelating (hervestigingsprogramma's, humanitaire toelatingsprogramma's en privaatsponsorde programma's)?
- Wat is het beleidskader voor deze programma's?
- Wat is het juridische kader voor deze programma's?

Praktijk

- Hoe zijn de bestaande programma's praktisch ingericht en hoe worden ze uitgevoerd?
- Welke actoren zijn betrokken bij de verschillende fases van het programma (selectie, reis, aankomst, verblijf)?
- Welke methodes en criteria worden gebruikt bij het selecteren van de vluchtelingen?
- Bestaan er culturele oriëntatieprogramma's? Zo ja, hoe functioneren die programma's in de praktijk?
- Hoeveel personen zijn op basis van de bestaande programma's toegelaten tot Nederland? En welke nationaliteit hebben deze personen?
- Welke integratiemaatregelen worden getroffen na aankomst in Nederland?

Evaluatie

- Zijn de bestaande programma's voor hervestiging en humanitaire toelating geanalyseerd en geëvalueerd?
- Welke verbeterpunten en *good practices* kunnen worden geïdentificeerd ten aanzien van de bestaande programma's?

1.4 Reikwijdte

Nederland kent een lange traditie op het gebied van hervestigingsbeleid, maar heeft (nog) geen humanitaire toelatingsprogramma of privaatsponsorde programma. Deze studie is om die reden toegespitst op het hervestigingsbeleid. Wel zal worden aangeept wat het Nederlandse standpunt is ten aanzien van een humanitaire toelatingspro-

gramma en privaat gesponsord programma. Het onderzoek is afgebakend voor de periode 2011-2015. Om het hervestigingsbeleid uit de periode 2011-2015 in zijn volle omvang te kunnen schetsen wordt tevens de geschiedenis ervan in kaart gebracht. En vanwege recente initiatieven op het niveau van de EU worden ook de huidige ontwikkelingen op het dossier van hervestiging aangekaart.

1.5 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksvragen (paragraaf 1.3) zijn gebaseerd op de zogenaamde common template die voor EMN studies is ontwikkeld. Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van desk research, kwalitatieve onderzoeksmethoden en kwantitatieve gegevens.

Common template

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het EMN. Hierbij is gebruik gemaakt van een vooraf op Europees niveau vastgestelde common template.⁷ Deze common template heeft de vorm van een questionnaire en is ontwikkeld door het EMN om vergelijkbaarheid van de uitkomsten tussen de verschillende lidstaten en Noorwegen te bevorderen. Op Europees niveau wordt op basis van de onderzoeksrapporten van alle deelnemende lidstaten en Noorwegen een syntheserapport opgesteld.

Desk research

Er zijn beleidsdocumenten, achterliggende stukken, websites en evaluatierapporten onderzocht. Deze stukken geven inzicht in het beleid, wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk van het Nederlandse hervestigingsprogramma. De onderzochte documenten zijn voor het grootste deel openbaar.

Interviews

In mei 2016 zijn er interviews gehouden met de belangrijkste organisaties die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van het hervestigingsbeleid:

- het Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Migratiebeleid (Min V&J, DMB);
- de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
- het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA);
- de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM);
- UNHCR Nederland;
- VluchtelingenWerk Nederland;
- Amnesty International.

In totaal zijn 12 personen geïnterviewd. In bijlage I is een lijst opgenomen met de geïnterviewde personen.

Voor deze interviews is gebruik gemaakt van een vragenlijst die is gebaseerd op de common template (zie bijlage IV).

Expertmeeting

Op 20 juni 2016 is een expertmeeting georganiseerd en werden de geïnterviewde personen in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conceptversie van de ingevulde common template. Deze bijeenkomst is tevens gebruikt om nader in te gaan op de verbeterpunten en good practices zoals door de verschillende deskundigen zijn ingebracht. De genodigden voor de expertmeeting komen overeen met de leden van de klankbordgroep (zie paragraaf 1.6). In totaal waren 7 deskundigen aanwezig tijdens de expertmeeting.

Kwantitatieve gegevens

Gegevens over de aantallen en nationaliteiten van hervestigde vluchtelingen in Nederland zijn afkomstig van de IND. Tevens zijn de gegevens van Eurostat en CBS over hervestigde vluchtelingen geraadpleegd.

1.6 Klankbordgroep

In het kader van deze studie is een Klankbordgroep ingesteld. Deze klankbordgroep bestaat uit experts van de belangrijkste organisaties die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van het hervestigingsbeleid (zie bijlage IV). De personen die deel uitmaken van de klankbordgroep komen overeen met de genodigden voor de expertmeeting (zie paragraaf 1.5).

1.7 Opbouw van rapport

Hoofdstuk 2 gaat in op het hervestigingsbeleid uit de periode 2011-2015. In hoofdstuk 3 wordt het hervestigingsbeleid in perspectief geplaatst van verleden en toekomst. In hoofdstuk 4 wordt de uitvoeringspraktijk beschreven van het hervestigingsbeleid. In hoofdstuk 5 wordt inzicht gegeven in de aantallen en nationaliteiten van hervestigde vluchtelingen. Hoofdstuk 6 is gewijd aan de evaluatie van beleid en praktijk van hervestiging. Hierin worden *good practices* en verbeterpunten geformuleerd. In hoofdstuk 7 staan de samenvatting en de conclusies.

2 HET HERVESTIGINGSBELEID: 2011-2015

De centrale onderzoeksvraag betreft de programma's die Nederland heeft die voorzien in een legale route van vluchtelingen uit derde landen naar Nederland, meer specifiek worden hier hervestigingsprogramma's, humanitaire toelatingsprogramma's en privaat gesponsorde programma's genoemd. Nederland heeft in de periode waar deze studie betrekking op heeft, de periode 2011-2015, alleen een hervestigingsprogramma. In dit hoofdstuk wordt het hervestigingsprogramma vanuit een beleidsmatig perspectief beschreven. De uitvoeringspraktijk zal worden besproken in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan het UNHCR hervestigingsprogramma waar het Nederlandse hervestigingsbeleid een bijdrage aan vormt, de nationale beleidskaders uit de periode 2011-2015, het juridische kader van het hervestigingsbeleid en het publieke debat op nationaal niveau ten aanzien van het hervestigingsbeleid.

2.1 Het UNHCR hervestigingsprogramma

Het Nederlandse hervestigingsbeleid vormt een bijdrage aan het hervestigingsprogramma van de UNHCR. Vluchtelingen die in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland worden door de UNHCR voorgedragen en zijn dus als zodanig geïdentificeerd door de UNHCR. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op drie onderdelen van het UNHCR-hervestigingsprogramma: de rol van hervestiging als duurzame oplossing voor de wereldwijde vluchtelingenproblematiek, de wereldwijde hervestigingsbehoefte en de criteria die de UNHCR hanteert om de situatie van een vluchteling te toetsen.⁸

Hervestiging als duurzame oplossing

Hervestiging is door de UNHCR gedefinieerd als een van de drie duurzame oplossingen voor de wereldwijde vluchtelingenproblematiek, naast de vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst en de lokale integratie in het land van toevlucht. Vrijwillige terugkeer vereist dat vluchtelingen veilig en waardig kunnen terugkeren naar het land van herkomst en bij terugkeer zeker zijn van bescherming door nationale autoriteiten.⁹ Lokale integratie betekent dat vluchtelingen in staat worden gesteld om juridisch, economisch en sociaal te integreren in het land van toevlucht en beschermd worden door nationale autoriteiten aldaar.¹⁰

Naast vrijwillige terugkeer en lokale integratie, vormt hervestiging de derde duurzame oplossing voor de wereldwijde vluchtelingenproblematiek. De UNHCR definieert hervestiging als volgt:

'Hervestiging behelst de selectie en overkomst van vluchtelingen van een land waar zij bescherming hebben gezocht, naar een derde land dat heeft ingestemd ze als vluchteling met een permanente verblijfs-

⁸ Voor een complete beschrijving van het UNHCR hervestigingsprogramma, zie UNHCR Resettlement Handbook, 2011.

⁹ UNHCR Resettlement Handbook, p. 28.

¹⁰ Ibid.

status toe te laten. De verleende status verzekert bescherming tegen uitzetting en geeft een hervestigde vluchteling en zijn/haar familie of personen afhankelijk van de vluchteling toegang tot rechten gelijkwaardig aan die van de staatsburgers. Hervestiging houdt ook in de mogelijkheid uiteindelijk een genaturaliseerd staatsburger te worden in het land van hervestiging'.¹¹

Deze definitie maakt duidelijk dat hervestiging een permanente oplossing is voor de situatie waarin vluchtelingen verkeren zodat zij weer een normaal leven kunnen leiden in een nieuw land. Bij de uitwerking van het juridische kader van het Nederlandse hervestigingsbeleid zullen we zien dat het Nederland hiervan afwijkt. Het juridisch kader van het Nederlandse hervestigingsbeleid voorziet namelijk in eerste instantie in een tijdelijke verblijfstatus van de hervestigde vluchteling die thans na vijf jaar kan worden omgezet in een verblijfstatus voor onbepaalde tijd.

De UNHCR benadrukt dat de drie duurzame oplossingen (vrijwillige terugkeer, lokale integratie en hervestiging) gezamenlijk een 'omvattende strategie' vormen voor vluchtelingen; de drie duurzame oplossingen zijn 'complementair' aan elkaar.¹² Daarenboven benadrukt de UNHCR dat hervestiging het sluitstuk vormt voor de wereldwijde vluchtelingeproblematiek. Dit betekent dat hervestiging pas in beeld komt als vrijwillige terugkeer en lokale integratie geen oplossing bieden voor de situatie van de vluchteling.

Hervestigingsbehoefte

Met behulp van verschillende rapportages (*Global Needs, Trends en Fact Sheet*) brengt de UNHCR nauwkeurig in beeld wat jaarlijks de hervestigingsbehoefte wereldwijd is, welke trends er zijn en wat de feitelijke opbrengst is geweest van de hervestigingsinspanningen. Voor 2016 heeft de UNHCR de wereldwijde hervestigingsbehoefte op 1.150.300 vluchtelingen geschat.¹³ Volgens de UNHCR is er over de afgelopen 5 jaar een directe correlatie tussen het aantal vluchtelingen wereldwijd en de wereldwijde hervestigingsbehoefte. Deze hervestigingsbehoefte is ongeveer 8% van de wereldwijde vluchtelingen populatie.¹⁴ Er is maar een klein aantal landen ter wereld dat structureel hervestigingsplaatsen beschikbaar stelt. Momenteel zijn er wereldwijd 25 landen die een hervestigingsprogramma hebben.¹⁵ Naast de traditionele hervestigingslanden zoals Nederland, is er in recente jaren nieuwe aanwas geweest van landen die een hervestigingsprogramma hebben geïmplementeerd. Het aantal hervestigingsplaatsen is desondanks niet toereikend voor de hervestigingsbehoefte. In 2015 werden 134.000 vluchtelingen voorgedragen voor hervestiging terwijl er 943.900 vluchtelingen voor hervestiging in aanmerking kwamen, in totaal dus ongeveer 14% van de wereldwijde hervestigingsbehoefte.¹⁶

11 UNHCR Resettlement Handbook, p. 9.

12 UNHCR Resettlement Handbook, p. 28.

13 UNHCR, UNHCR Refugee Resettlement Trends 2015, p. 7.

14 Ibid.

15 Ibid., p. 66.

16 UNHCR, Resettlement Fact Sheet 2015.

Hervestigingscategorieën

De UNHCR identificeert welke vluchtelingen voor hervestiging in aanmerking komen en voor wie de andere twee duurzame oplossingen (vrijwillige terugkeer en lokale integratie) geen optie zijn. Dit identificatieproces veronderstelt dat de vluchteling al als zodanig door de UNHCR is aangemerkt. Het juridische kader voor de UNHCR-status zal worden aangestipt in paragraaf 2.3 Ook personen die niet door de UNHCR als vluchteling zijn gedefinieerd maken kans op hervestiging. In het geval van staatloze personen en afhankelijke familieleden vormt voor de UNHCR vluchtelingenstatus geen voorwaarde om toch voor hervestiging in aanmerking te komen.¹⁷

Om te kunnen beoordelen of een vluchteling in aanmerking komt voor hervestiging hanteert de UNHCR zeven categorieën:¹⁸

(a) juridische en/of fysieke bescherming

Deze categorie betreft de bedreiging van de vluchteling ten aanzien van zijn rechten (asiel, vervolging of fundamentele rechten) of fysieke veiligheid;

(b) overlevenden van geweld en/of marteling

De vluchteling is slachtoffer van geweld of martelingen in land van herkomst of land van opvang en heeft hier medische of psychologische zorg of hulp voor nodig die niet beschikbaar is in het land van opvang;

(c) medische behoefte

Er zijn zwaarwegende redenen in het licht van de diagnose, behandeling en/of prognose dat de medische zorg wordt verleend in het land van hervestiging. Wel moet de vluchteling uitdrukkelijk toestemming verlenen voor de medische behandeling en de daarmee gepaard gaande hervestiging;

(d) vrouwen en meisjes in gevaar

Deze vluchtelingen hebben problemen met bescherming vanwege hun geslacht en missen de gebruikelijke bescherming van mannelijke gezinsleden;

(e) gezinshereniging

De vluchteling moeten vallen onder de bescherming van de UNHCR en onder de familiedefinitie van UNHCR, die ruimer is dan de Nederlandse definitie,¹⁹ hereniging geschiedt met een gezinlid dat reeds is hervestigd en er zijn geen ander mogelijkheden om gezinshereniging te realiseren;

¹⁷ UNHCR *Resettlement Handbook*, p. 9.

¹⁸ *Ibid.*, p. 247 e.v.

¹⁹ Voor de familiedefinitie van UNHCR, zie *UNHCR Resettlement Handbook*, p. 178.

(f) kinderen en adolescenten in gevaar

De vluchteling heeft bescherming nodig vanwege bijvoorbeeld politieke of sociale overtuiging of seksuele gerichtheid, is jonger dan 18 jaar en is al dan niet zonder begeleiding;

(g) gebrek aan voorzienbare alternatieve duurzame oplossing

Vluchtelingen onder deze categorie hebben niet zozeer specifieke noden, maar hebben geen zicht op een permanente oplossing voor de situatie waarin zij verkeren.

Voor ieder categorie zijn uitgebreide voorwaarden vastgelegd waaraan de vluchteling moet voldoen.

Naast de inhoudelijke criteria van iedere categorie waarop de vluchteling wordt getoetst, zijn er drie prioriteitsniveaus: noodgeval, urgent geval en normaal geval.²⁰ Een noodgeval betreft een levensbedreigende situatie vanwege medische of veiligheidsredenen. Hervestiging geschiedt in deze gevallen bij voorkeur binnen enkele dagen of uren. De maximale termijn voor de beslissing van het beoogde land van hervestiging is zeven dagen. Bij een urgent geval is de nood iets minder acuut waardoor er iets meer tijd is. Deze zaken worden binnen twee weken ter beoordeling voorgelegd aan het beoogde land van hervestiging. Vervolgens geldt er een termijn van 6 weken voor het gehele hervestigingsproces. Bij normale gevallen is de termijn voor vertrek 12 maanden na indiening van de voordracht bij het land van hervestiging.

2.2 Nationale beleidskaders

Sinds 1977 maakt Nederland beleid op het gebied van hervestiging. In deze paragraaf wordt ingegaan op de beleidskaders uit de periode 2011-2015, de periode waar dit rapport zich op richt. De periode 2011-2015 omspannt twee nationale beleidskaders, de beleidskaders 2008-2011 en 2012-2015. Omdat het jaar 2011 valt binnen het beleidskader 2008-2011, vormt het beleidskader dat is opgesteld in 2008 het begin punt van onze bespreking.

*Beleidskader 2008-2011*²¹

Het hervestigingsbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het doel van hervestiging is drieledig: hervestiging is een beschermingsinstrument van de individuele vluchteling, het vormt een bijdrage aan de lediging van de wereldwijde vluchtelingenproblematiek en het vormt een bijdrage om de opvanglanden in de regio te ontlasten.²² Om dit doel te realiseren heeft Nederland sinds 1977 een specifiek beleidsprogramma voor hervestiging ontwikkeld. Het beleidskader 2008-2011 is dus onderdeel van een lange traditie en gebaseerd op eerdere beleidskaders. In hoofdstuk 3 zullen we de beleidskaders tussen 1977 en 2011 bespreken, als achtergrond bij de beleidskaders uit de periode 2011-2015.

²⁰ UNHCR *Resettlement Handbook*, pp. 246-247.

²¹ *Kamerstukken II*, 2007/2008, 19637, nr. 1182.

²² *Kamerstukken II*, 2011/2012, 19637, nr. 1493; *Kamerstukken II*, 2015/2016, 19637, nr. 2087.

Voor het beleidskader 2008-2011 wordt gekozen voor een vierjarige termijn, een termijn die samenvalt met een kabinetsperiode. Net als in voorgaande beleidskaders wordt het quotumbeleid gehanteerd. Het quotum voor de vierjarige termijn wordt vastgesteld op 2000 vluchtelingen. Dit komt overeen met het aantal van ongeveer 500 personen per jaar zoals dat sinds 1987 in het beleid is verankerd. Er wordt verder een subquotum vastgesteld voor 30 hervestigingsplaatsen voor zogenaamde *medical cases*. Het criterium voor een *medical case* is dat 'de noodzakelijke medische behandeling niet beschikbaar is in het land van huidig verblijf en de behandeling in Nederland leidt tot essentiële verbetering van de gezondheidssituatie van betrokkene'.²³ Er zijn twee methodes om vluchtelingen te selecteren. De eerste methode betreft selectiemissies, de tweede methode is via dossiervoordrachten van de UNHCR.

Vanaf 2011 wordt het opvangmodel zoals dat in de jaren tachtig vorm heeft gekregen op basis van het 'in huis'-model gewijzigd. De tussenstap van kort verblijf in een centrale opvanglocatie wordt geschrapt. Na aankomst in Nederland verblijven de vluchtelingen 48 uur in de nabijheid van Schiphol om de aankomstprocedures te doorlopen (verstrekken van documenten, tbc-screening e.d.). Vervolgens worden de vluchtelingen direct naar de gemeente van opvang geplaatst.²⁴ Dit is zowel van toepassing op vluchtelingen die zijn geselecteerd tijdens missies als op vluchtelingen die op basis van een dossiervoordracht naar Nederland komen. Directe plaatsing in de gemeente van opvang is thans de huidige praktijk. In hoofdstuk 4 van deze studie zal de uitvoeringspraktijk uitgebreid worden besproken.

*Beleidskader 2012-2015*²⁵

Het beleidskader 2012-2015 is in grote lijnen hetzelfde als het beleidskader 2008-2011. In de beleidsnotitie wordt expliciet genoemd dat het zittende kabinet 'nadrukkelijker dan voorheen [hecht] aan het meewegen van integratieaspecten in het hervestigingsproces'.²⁶ Dit betekent hernieuwde aandacht voor een beginsel dat reeds in 2005 is geïntroduceerd,²⁷ maar sinds de jaren 90 al een rol speelde.²⁸ Sinds 2005 wordt er bij de beoordeling van vluchtelingen die worden voorgedragen voor hervestiging ook gekeken naar hun integratiepotentieel.²⁹ De IND is verantwoordelijk voor de toetsing van de asielstatus van de voorgedragen vluchteling. Het COA beoordeelt het integratieprofiel door te kijken naar contra-indicaties, dat wil zeggen, indicaties dat integratie voor de betrokken persoon in Nederland zeer moeizaam of onwenselijk is.³⁰ Contra-indicaties die worden genoemd zijn onder andere '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'.³¹

23 *Kamerstukken II*, 2005/2006, 19 637, nr. 1071, p. 2.

24 *Kamerstukken II*, 2010/2011, 19 637, nr. 1390.

25 *Kamerstukken II*, 2011/2012, 19 637, nr. 1493.

26 *Ibid.*, p. 3.

27 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2005-2006, 19 637 en 29 237, nr. 1071.

28 WODC, *Uitgenodigde vluchtelingen*, 2008, p. 34.

29 *Kamerstukken II*, 2005/2006, 19 637, en 29237, nr. 1071.

30 *Kamerstukken II*, 2011/2012, 19 637, nr. 1493.

31 *Kamerstukken II*, 2005/2006, 19 637, nr. 1071.

Voorts wordt in het beleidskader 2012-2015 de jaarlijkse invulling van het quotum nader gepreciseerd. De verwachting is dat ongeveer 400 personen worden geselecteerd op basis van selectiemissies en ongeveer 100 personen op basis van individuele voordrachten door de UNHCR. Deze getallen zijn inclusief nareizende gezinsleden. Wat de categorie van individuele voordrachten betreft wordt vermeld dat naast de medical cases, waarvan het quotum van het beleidskader 2008-2011 wordt gehandhaafd, Nederland de UNHCR heeft gevraagd meer high of higher profile vluchtelingen voor te dragen zoals 'journalisten, mensenrechtenactivisten of mensen met een academische opleiding die maatschappelijk een actieve rol hebben vervuld'.³²

Gedurende de looptijd van het beleidskader 2012-2015 is een groot gedeelte van het quotum vanaf 2014 specifiek ingezet voor Syrische vluchtelingen, iets wat voor het beleidskader 2016-2019 in het middelpunt van de aandacht zal komen te staan vanwege EU-brede afspraken. In 2014 en 2015 heeft de UNHCR Nederland gevraagd het hervestigingsquotum per jaar deels te vullen met 250 Syrische vluchtelingen.³³ De invulling van het quotum kan voor deze jaren dan als volgt worden onderverdeeld: 100 dossiervoordrachten, 250 Syrische vluchtelingen en 150 vluchtelingen uit de rest van de wereld.³⁴ In 2015 zijn bijvoorbeeld nog missies gepland naar Kenia en Thailand voor de invulling van dit contingent van 150 vluchtelingen.³⁵ In 2014 zijn er in totaal 243 Syrische vluchtelingen hervestigd (zie de tabel in hoofdstuk 5).³⁶ Deze vluchtelingen zijn geselecteerd op basis van dossiervoordrachten door de UNHCR en twee missies, een missie naar Jordanië en een naar Libanon.³⁷ Voor 2015 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie wederom aan de UNHCR toegezegd om het quotum deels te vullen met 250 Syrische vluchtelingen. Hiervan zijn er in 2015 reeds 103 ingereisd (zie de tabel in hoofdstuk 5).³⁸ De overige geselecteerde Syrische vluchtelingen komen in 2016 naar Nederland.

2.3 Juridisch kader

Het juridische kader voor hervestiging kent twee niveaus, een internationaal en een nationaal niveau. De nationale juridische basis voor het Nederlandse hervestigingsbeleid vormt artikel 29 van de Vreemdelingenwet. Maar voorafgaand aan de voordracht van UNHCR van de vluchteling aan Nederland dient de vluchteling reeds door UNHCR als vluchteling te zijn erkend.

32 *Kamerstukken II*, 2011/2012, 19 637, nr. 1493, p. 4.

33 *Kamerstukken II*, 2014/2015, 19 637, nr. 1812 en nr. 1935.

34 *Kamerstukken II*, 2014/2015, 19 637, nr. 1935.

35 *Ibid.*

36 In de Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19637, nr. 2087 staan andere getallen. De Brief noteert 278 personen voor 2014 in plaats van de 243 personen zoals geregistreerd in de tabel in hoofdstuk 5. Dit verschil wordt veroorzaakt door het feit dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie het aantal geselecteerde personen (inclusief het aantal nareizigers) registreert en niet het aantal ingereide personen.

37 *Kamerstukken II*, 2014/2015, 19 637, nr. 1812.

38 Ook in 2015 staan in de Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 19637, nr. 2087 andere getallen dan in de tabel in hoofdstuk 5. De Brief noteert 267 personen voor 2015 in plaats van de 103 personen zoals geregistreerd in de tabel. Dit verschil wordt veroorzaakt door het feit dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie het aantal geselecteerde personen (inclusief het aantal nareizigers) registreert en niet het aantal ingereide personen.

UNHCR status

Vluchtelingen die door UNHCR worden voorgedragen aan een land voor hervestiging dienen de zogenaamde mandaatstatus van UNHCR te hebben. Deze mandaatstatus staat los van de verdragsstatus die aan vluchtelingen kan worden toegekend door de verdragsluitende landen van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 en het Protocol uit 1967. Op basis van het internationale vluchtelingenverdrag dragen staten de eerste verantwoordelijkheid voor de bepaling van de vluchtelingenstatus. Wel kan UNHCR in het geval van 'beschermingslacunes' de vluchtelingenstatus bepalen, bijvoorbeeld als landen geen lid zijn van het Vluchtelingenverdrag of wel lid zijn van dit verdrag maar nog geen asielprocedures hebben ingericht.³⁹

De UNHCR mandaatstatus is breder dan de vluchtelingenstatus die kan worden toegekend op basis van het vluchtelingenverdrag. Er zijn twee gronden op basis waarvan een vluchteling de UNHCR mandaatstatus kan verkrijgen. De eerste grond is artikel 1.A (2) van het vluchtelingenverdrag: een persoon die

'(...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren'.

De tweede grond waarop UNHCR vluchtelingen een mandaatstatus kan verlenen is gebaseerd op het mandaat van UNHCR dat zich ook uitstrekt tot personen die de willekeurige gevolgen ondervinden van een gewapend conflict of andere door de mens veroorzaakte rampen zoals een buitenlandse interventie of bezetting. In aanvulling op artikel 1.A (2) van het vluchtelingenverdrag, erkent UNHCR vluchtelingen indien zij verblijven 'buiten hun land van herkomst of gewone verblijf en niet in staat zijn om terug te keren als gevolg van ernstige en willekeurige bedreigingen van hun leven, lichamelijke integriteit of vrijheid die voortvloeit uit veralgemeend geweld of gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren'.⁴⁰

Nederlandse asieltoets

Binnen de nationale context vormt de Vreemdelingenwet het juridische kader voor de toetsing van vluchtelingen. Vluchtelingen die worden voorgedragen en die dus een UNHCR status hebben worden door Nederland getoetst op basis van artikel 29 van de Vreemdelingenwet. In dit opzicht is er geen verschil tussen hervestigingskandidaat en asielzoekers. Vluchtelingen die aan Nederland worden voorgedragen als hervestigingskandidaat worden op basis van dezelfde wettelijk vastgelegde criteria getoetst als

39 UNHCR Resettlement Handbook, p. 76.

40 UNHCR Resettlement Handbook, p. 81.

‘spontane’⁴¹ vluchteling. Een asielstatus geeft de vluchteling de mogelijkheid om vrij te bewegen in Nederland. En indien de vluchteling in bezit is van een paspoort en een verblijfsdocument kan hij tevens vrij bewegen in de Schengenzone.

In artikel 29 van de Vreemdelingenwet staan drie criteria op basis waarvan een vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor de periode van vijf jaar kan worden verleend in Nederland. Zoals reeds opgemerkt, wijkt dit dus af van de UNHCR definitie van hervestiging die stelt dat het land dat de vluchteling opneemt hem een permanente verblijfstatus toekent. Er zijn drie criteria op basis waarvan een vreemdeling een verblijfsvergunning asiel kan krijgen. Op de eerste plaats kan een persoon in Nederland een verblijfsvergunning asiel krijgen in het kader van internationale bescherming op grond van het Vluchtelingenverdrag uit 1951. Dan wordt de asielstatus toegekend op grond van het feit dat de vluchteling een verdragsvluchteling is zoals vermeld in artikel 29 lid 1.a van de Vreemdelingenwet. Op de tweede plaats kunnen vreemdelingen een asielstatus krijgen op basis van subsidiaire bescherming, zoals bepaald in artikel 29 lid 1.b van de Vreemdelingenwet. Een vreemdeling kan een tijdelijke verblijfsvergunning asiel worden toegekend indien

‘(...) die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

- 1°. doodstraf of executie;
- 2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
- 3°. 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’.

Het derde criterium waarop een verblijfsvergunning asiel kan worden toegekend aan een persoon is op grond van gezinshereniging bij asielstatushouders. In artikel 29 lid 2 is bepaalde welke gezinsleden hiervoor in aanmerking komen:

- a. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;
- b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
- c. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).⁴²

41 Deze term gebruikt de Minister van Justitie in een verslag van een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer in januari 2007 om het onderscheid uit te drukken met de hervestigde/uitgenodigde vluchteling (*Kamerstukken II*, 2006/2007, 19637, nr. 1126).

42 Richtlijn 2003/86/EG, artikel 2.f: „alleenstaande minderjarige”: een onderdaan van een derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat, of een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is aangekomen’.

Het regime voor gezinshereniging van houders van een verblijfsvergunning asiel is anders ten opzichte van reguliere gezinshereniging indien de aanvraag binnen 3 maanden na verkrijging van de asielstatus in Nederland wordt ingediend.⁴³ Voor reguliere gezinsmigratie gelden aanvullende voorwaarden, zoals een middelvereiste, leges en inburgeringsexamen. Deze voorwaarden zijn niet van toepassing op vluchtelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning asiel indien zij hun verzoek tot gezinshereniging binnen 3 maanden na het verkrijgen van de verblijfsvergunning hebben ingediend. Wordt het verzoek tot gezinshereniging na de termijn van 3 maanden ingediend, dan geldt het reguliere regime voor gezinshereniging.

Het is van belang om op te merken dat Nederland een zogenaamd een-status-systeem kent wat betekent dat vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel dezelfde verblijfstatus krijgen, ongeacht of zij verdragsvluchteling zijn, bescherming krijgen op subsidiaire gronden of op basis van gezinshereniging. De eenvormigheid van het juridisch kader geldt ook voor naturalisatie. Voor hervestigde vluchtelingen is het mogelijk zich tot Nederlander te naturaliseren. Ook in dit opzicht is er geen verschil tussen hervestigde vluchtelingen en asielzoekers die spontaan in Nederland arriveren. Er gelden verschillende voorwaarden voor naturalisatie. De belangrijkste voorwaarde is wellicht dat de vreemdeling vijf jaar lang onafgebroken rechtmatig in Nederland moet hebben gewoond,⁴⁴ met uitzondering van staatlozen die mogen hun naturalisatieaanvraag al na drie jaar indienen.⁴⁵ Mits de hervestigde vluchteling niet staatloos is, betekent dit dat hij zich dus pas na een periode van vijf jaar rechtmatig verblijf kan laten naturaliseren.

2.4 Publiek debat

Het onderwerp hervestiging geeft weinig aanleiding tot maatschappelijk debat. Wel vindt in het parlement met regelmaat discussie plaats over het onderwerp, bijvoorbeeld in relatie tot het aantal afwijzingen van UNHCR-voordrachten en de omvang van het quotum. Zo bestond er in de Tweede Kamer in 2007 verbazing over het aantal UNHCR-voordrachten dat werd afgewezen. De minister heeft in antwoord daarop medegegeeld dat Nederland een eigen bevoegdheid heeft inzake de statusbepaling en de beslissing of een verblijfsvergunning wordt verleend. Nederland hanteert, net als andere landen die deelnemen aan het UNHCR hervestigingsprogramma, eigen criteria voor de selectie van hervestigingskandidaten die aanvullend zijn op de UNHCR-criteria. Een voorbeeld hiervan voor Nederland is de toets van de feitelijke situatie zoals beschreven in het landgebonden ambtsbericht dat wordt opgesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit kan ten aanzien van sommige landen van herkomst er toe leiden dat het Nederlandse beleid afwijkt van het standpunt van UNHCR.⁴⁶

43 *Kamerstukken I*, 2012/2013, 31549, M.

44 Er ligt momenteel een wetsvoorstel om deze termijn te verhogen van vijf naar zeven jaar. Dit wetsvoorstel is aangenomen op 28 juni 2016 door de Tweede Kamer en ligt nu ter goedkeuring voor bij de Eerste Kamer.

45 Rijkswet op het Nederlandschap, art. 8, lid 4.

46 *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2006/2007, 19 637 nr. 1126.

Een aanhoudend punt van debat is de omvang van het quotum, zowel in de Tweede Kamer als vanuit NGO's als VluchtelingenWerk⁴⁷ Nederland en Amnesty International.⁴⁸ Als gevolg van de oorlog in Syrië is er in 2013 in het parlement discussie gevoerd over het vastgestelde quotum. In dat jaar werd er bijvoorbeeld een motie in de Tweede Kamer aangenomen waarbij de regering werd verzocht bovenop het bestaande quotum 250 extra Syrische vluchtelingen te hervestigen.⁴⁹ Het kabinet besloot echter in het najaar van 2014 de motie niet uit te voeren. Het belangrijkste argument was, naar het oordeel van het kabinet, dat er reeds sprake was van een 'zeer hoge instroom van asielzoekers, voor een belangrijk deel Syriërs'. Nog eens 250 extra vluchtelingen toelaten werd niet verantwoord geacht. Het zou naar het oordeel van het kabinet een te grote druk leggen op de opvangcapaciteit.⁵⁰

Uiteraard is de vluchtelingencrisis in 2015-2016 ook van invloed geweest op het debat over hervestiging. Het kabinet heeft bijvoorbeeld aandacht gevraagd voor een gezamenlijk op te zetten EU hervestigingsprogramma. Het kabinet gaf daarbij aan dat 'een gezamenlijk EU- hervestigingsprogramma dient (...) te worden opgezet waarbij UNHCR, na registratie, voordrachten formuleert. Het programma kan uitgaan van een vastgesteld quotum per jaar voor de gehele EU, waarbij elke lidstaat een bindend aantal hervestigingsplaatsen toegewezen krijgt op grond van een geschikte verdeelsleutel.'⁵¹ Dit kabinetsstandpunt vormde een uitwerking van hetgeen eerder is opgenomen in de Europese migratieagenda van 13 mei 2015 (zie ook paragraaf 3.2.2).

Op 28 januari 2016 deed een interview in de Volkskrant met de leider van de Partij van de Arbeid-fractie Samsom stof opwaaien. De politicus lanceerde in dat interview het plan dat sindsdien als het 'plan-Samsom' wordt bestempeld. Het plan kwam er kort gezegd op neer dat alle asielzoekers die op illegale wijze in Griekenland arriveren per veerboot zullen worden teruggestuurd naar Turkije. Omdat Turkije als veilig land zou kunnen worden aangemerkt zou terugsturen onder VN-afspraken mogelijk zijn. In ruil daarvoor zouden jaarlijks een afgebakend aantal vluchtelingen vanuit Turkije worden uitgenodigd om op legale wijze naar de EU te komen.⁵² Het plan werd met veel kritiek ontvangen. 'Onrealistisch en onacceptabel' kopte de NRC. In die krant werden onder andere Vluchtelingenwerk en een migratiedeskundige geciteerd. De uitgangspunten van dit plan bleken enkele maanden later echter overeen te komen met afspraken die werden gemaakt tussen de EU en Turkije in het kader van de verklaring EU-Turkije.

47 VluchtelingenWerk Nederland, *Brief AO 4 februari 2016 Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie*, 29 januari 2016.

48 Interview Christian Mommers, Senior Political Affairs Officer, Amnesty International, 24 mei 2016.

49 *Kamerstukken II*, 2012/2013, 19 637, nr. 1715.

50 *Kamerstukken II*, 2014/2015, 19 637, nr. 1932.

51 *Brief aan Tweede Kamer*, kenmerk 682347, 8 september 2015.

52 De Volkskrant, 'Nederland wil vluchtelingen "per kerende veerboot" terugsturen naar Turkije', 28 januari 2016.

3 HERVESTIGINGSBELEID: VERLEDEN EN TOEKOMST

In dit hoofdstuk wordt het hervestigingsbeleid in perspectief geplaatst. Enerzijds zal worden gekeken naar het verleden. Hiermee wordt geprobeerd inzichtelijk te maken dat de beleidskaders 2008-2011 en 2012-2015 een product zijn van een lange traditie. Anderzijds wordt een blik geworpen vooruit in de tijd. In 2015 zijn verschillende ontwikkelingen ingezet op het niveau van de EU die impact (kunnen) hebben op het hervestigingsbeleid zoals vastgesteld voor het huidige beleidskader 2016-2019. In de volgende analyse zal met name worden gekeken naar ontwikkelingen ten aanzien van het beleid. In de marge hiervan zal soms ook de uitvoeringspraktijk worden aangestipt.

3.1 Het hervestigingsbeleid 1977-2011⁵³

3.1.1 *De regeling van 1977*

Nederland heeft een lange traditie met de hervestiging van vluchtelingen. Tot 1977 was de hervestiging van vluchtelingen uit bijvoorbeeld Hongarije (na de inval van Rusland in 1956), Chili (na de militaire staatsgreep in 1973) en Vietnam (rond het eind van de Vietnamoorlog in 1973) een ad hoc aangelegenheid voor Nederland. Als er een voorstel van de UNHCR kwam voor hervestiging van een groep vluchtelingen dan moest de Ministerraad hier iedere keer opnieuw een beslissing over nemen.⁵⁴ Tussen september 1973 en juli 1976 was dit dusdanig vaak, 12 keer, dat de regering een regeling instelde die voorzag in een 'mechanisme (...) tot groepsgewijze overbrenging van vluchtelingen, zonder dat de Ministerraad daarover steeds ad hoc hoeft te beslissen', de zogenaamde 'regeling van 1977'.⁵⁵ Het hervestigingsbeleid werd belegd bij de Interdepartementale Commissie Vluchtelingen zaken waarbij vijf ministeries waren betrokken (de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk). Thans is de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het hervestigingsbeleid.

De regeling van 1977 werd gekenmerkt door twee elementen. Het eerste element betrof de omvang van de groep van uitgenodigde vluchtelingen. Naast de verwachte instroom van 200 individuele asielzoekers werd beraamd dat er per jaar nog ruimte was voor 550 uitgenodigde vluchtelingen. Omdat vooraf niet kon worden voorzien hoeveel individuele vluchtelingen een asielaanvraag zouden indienen, werd het aantal van 550 uitgenodigde vluchtelingen afhankelijk gemaakt van de instroom van individuele vluchtelingen. Met andere woorden, indien de instroom van individuele vluchtelingen het aantal van 750 personen per jaar zou overschrijden, dan betekende dit dat er geen vluchtelingen zouden worden uitgenodigd.⁵⁶ Het aantal van 750 hing samen met finan-

⁵³ Voor een gelijksoortige exercitie, zie het WODC rapport *Uitgenodigde vluchtelingen*, 2008. Het WODC rapport biedt een uitvoeriger bespreking van de beleidspraktijk tot 2008. Hiertoe wordt het hervestigingsbeleid onderverdeeld in vier perioden.

⁵⁴ *Kamerstukken II*, 1984/85 18 389, nr.13, p. 3.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

ciële voorzieningen die beschikbaar werden gesteld aan het toenmalige Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk dat was belast met de opvang, hulpverlening en speciale voorzieningen van de uitgenodigde vluchtelingen.⁵⁷ In dit opzicht stelde de Minister van Buitenlandse Zaken dat de regeling van 1977 was gebaseerd op een 'budgettair quotum' van 750 vluchtelingen.⁵⁸

Het tweede element betreft de selectie van hervestigingskandidaten. De Interdepartementale Commissie Vluchtelingen zaken vond onderzoek naar de vluchtelingen vereist en stelde voor dit doel selectiemissies in. Naast de weigeringsgronden zoals vastgelegd in vreemdelingenbeleid en –wetgeving, werden tijdens de missies ook andere criteria gehanteerd voor de selectie van vluchtelingen. In eerste instantie werd bij de selectie van Vietnamezen getracht 'zoveel mogelijk homogene, integreerbare groepen' te selecteren.⁵⁹ Door de toename van Vietnamese bootvluchtelingen werden andere selectiecriteria toegevoegd. Prioriteit werd gegeven aan de hereniging van familie en vrienden.⁶⁰ Ook werd er gekeken naar de samenstelling van de groep vluchtelingen. Er werd gestreefd om een groep te hervestigen met een gemengde samenstelling van geslacht, leeftijd, beroep, gezinnen en alleenstaanden.⁶¹

3.1.2 Het 'in-huis' opvangmodel (1981)

De opvang van de uitgenodigde vluchtelingen lag bij het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, later verandert in het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tot 1979 werd de opvang verzorgd door verschillende organisaties. Vanaf 1979 werd een budget voor vluchtelingen beschikbaar gesteld voor begeleiding en opvang voor de periode van drie jaar. De vluchtelingen werden opgevangen in een centrale opvanglocatie in principe voor de periode van 6 tot 9 maanden om tot rust te komen, de taal te leren kennen en kennis te maken met Nederland. Vervolgens werden de vluchtelingen in een gemeente geplaatst. In 1981 wordt het opvangmodel aangepast. Het nieuwe opvangmodel, het zogenoemde 'in-huis model', is gericht op een zo snel mogelijke plaatsing van vluchtelingen in gemeenten.⁶² Het verblijf in de centrale opvanglocatie wordt ingekort tot maximaal 3 maanden. Deze wijziging droeg bij aan de beheersing van de opvangkosten, maar beoogde ook 'hospitaliseringsverschijnselen' te voorkomen.⁶³ Om de plaatsing in gemeenten te bespoedigen werd reeds voor de aankomst in Nederland naar passende huisvesting gezocht. De aanpassing van het opvangmodel betekende voorts dat het grootste gedeelte van het opvangprogramma plaatsvindt in de gemeente waar de vluchteling wordt gehuisvest.

3.1.3 De introductie van het quotumbeleid (1984)

In 1984 is de beleidsregeling van 1977 herzien. Sinds 1979 kwam het budgettair quotum onder druk te staan vanwege de toename van het aantal individuele vluchtelingen, de verplichting die Nederland op zich nam ten aanzien van de opname van Vietnamese

57 Ibid., p. 4.

58 Ibid.

59 WODC, *Uitgenodigde vluchtelingen*, 2008, p. 31.

60 WODC, *Uitgenodigde vluchtelingen*, 2008, p. 31.

61 Ibid.

62 *Kamerstukken II*, 1985/1986, 19 637, nr. 1-2.

63 Ibid.

schipbreukelingen en de gezinshereniging van Vietnamese vluchtelingen die reeds in Nederland verbleven. Door deze ontwikkelingen was er binnen het budgettaire quotum in principe geen ruimte meer om in te kunnen gaan op verzoeken van de UNHCR voor de hervestiging van vluchtelingen. Om alsnog in te kunnen gaan op de verzoeken van de UNHCR kwam de besluitvorming wederom bij de Ministerraad te liggen. Tussen 1980 en 1983 nam de Ministerraad een vijftal beslissingen voor 'de contingentsgewijze toelating' van vluchtelingen bovenop het budgettaire quotum.⁶⁴

Om de problemen met de regeling van 1977 op te lossen werd in 1984 een quotum ingevoerd voor uitgenodigde vluchtelingen. Deze regeling uit 1984 is bekend als het quotumbeleid. Hierdoor werd de instroom van uitgenodigde asielzoekers losgekoppeld van de instroom van individuele asielzoekers zoals dat het geval was bij de regeling van 1977. Het quotum werd vastgesteld op maximaal 250 vluchtelingen per jaar. Dit quotum werd onderverdeeld in drie categorieën met elk een eigen sub-quotum. De eerste categorie is die van 'contingenten vluchtelingen' waarvoor het maximum aantal van 200 personen werd gesteld.⁶⁵ Dit aantal kon worden ingevuld '(...) op basis van verzoeken van de UNHCR tot opname van een contingent; door groepen vluchtelingen, die bepaalde banden met Nederland hebben; en/of door het opnemen van groepen vluchtelingen wanneer, bij voorbeeld door een onverwachte wijziging van de politieke situatie, een nieuw vluchtelingenprobleem ontstaat'.⁶⁶ Deze groepen werden geselecteerd tijdens missies.

De tweede categorie is die van 'enkelingen in noodsituaties', dat wil zeggen, enkelingen '(...) die in onmiddellijke nood verkeren, omdat zij niet langer mogen of kunnen blijven op de plaats, waar zij zich bevinden, en derhalve het gevaar lopen te worden gezonden naar een land, waarin zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag van 1951'.⁶⁷ Dit sub-quotum werd vastgesteld op 10 personen, met dien verstande dat de familieleden van deze enkeling in nood ten laste zouden komen van de eerste categorie, de categorie 'contingenten vluchtelingen'.

De derde categorie betreft 'gehandicapten', meer in het bijzonder, vluchtelingen '(...) die gehandicapt zijn en die in het land waar zij zich bevinden of elders in de desbetreffende regio, niet verder behandeld kunnen worden'.⁶⁸ Deze categorie maakte deel uit van het zogenoemde 'Ten or More'-programma van de UNHCR, een programma speciaal gericht op de hervestiging van gehandicapte vluchtelingen en de voorloper van het huidige 'Twenty-or-More'-programma.⁶⁹ Voor deze derde categorie gold een sub-quotum van maximaal 40 personen. Gezins- en familieleden die de zorgbehoevende vluchteling zouden vergezellen kwamen ten laste van het sub-quotum van de categorie 'gehandicapten'.

64 *Kamerstukken II, 1984/1985, 18 389, nr. 13, p. 5.*

65 *Ibid.*, p. 6.

66 *Ibid.*, p. 7.

67 *Kamerstukken II, 1984/1985, 18 389, nr. 13, p. 7.*

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

3.1.4 De verdubbeling van het quotum (1987)

Vanwege de schaarste aan hervestigingsplaatsen wereldwijd besloot de Nederlandse regering op verzoek van de UNHCR om het quotum van 250 vluchtelingen zoals vastgesteld in de regeling van 1984 te verhogen tot maximaal 500 per jaar met ingang van 1 januari 1987.⁷⁰ Deze verhoging van het quotum betekende een verdubbeling van de drie sub-quota, 400 vluchtelingen voor de categorie 'contingenten', 20 voor de categorie 'enkelingen in noodsituaties en 80 voor de categorie 'gehandicapten'. De Nederlandse regering sprak de verwachting uit dat er van de verdubbeling van het quotum 'een gunstige invloed uitgaat op de pogingen van de internationale gemeenschap om in UNHCR-kader de ongecoördineerde trek van vluchtelingen en asielzoekers in goede banen te leiden, en de negatieve gevolgen ervan voor het internationale systeem voor de bescherming van en materiële bijstand aan vluchtelingen zoveel mogelijk tegen te gaan'.⁷¹

3.1.5 De aanscherping van een selectiecriterium: het vermogen tot integreren

In het begin van de jaren negentig vindt een wijziging plaats met betrekking tot de selectiecriteria tijdens missies. Naast het feit dat de selectiemandaten voor de missies eenvoudiger worden, onder ander vanwege opgebouwde expertise en ervaringen, wordt een reeds toegepast selectiecriterium ten aanzien van het vermogen tot integreren aangescherpt.⁷² Deze aanscherping wordt met name gedaan met het oog op de arbeidsmarkt. Hoewel de Interdepartementale Commissie Vluchtelingenzaken het humanitaire aspect van hervestiging nog steeds voorop stelt, wordt het criterium van integreerbaarheid vanaf dat moment meegewogen bij de selectie van vluchtelingen.⁷³ Op basis van het selectie-interview werd een inschatting gemaakt ten aanzien van het vermogen om de taal te leren, te wennen aan de Nederlands samenleving en mogelijke remming of stimulering van integratie door meegekomen of achterblijvende familie.⁷⁴

3.1.6 Het beleidskader 1999-2001

Na de wijziging in 1987 blijft het hervestigingsbeleid jaren lang ongewijzigd, tot 1999. In dat jaar vinden twee wijzigingen plaats. De eerste wijziging is dat het quotumbeleid voor drie jaar wordt vastgesteld met ingang van 1999. Hoewel vastgehouden wordt aan het quotum van 500 per jaar, biedt een meerjarig programma de flexibiliteit om van de 500 vluchtelingen in een jaar af te wijken. Niettemin geldt er voor de driejarige periode wel een algeheel maximum van 1500 vluchtelingen.⁷⁵

De tweede wijziging betreft de invulling van het quotum van uitgenodigde vluchtelingen. Gezien het feit dat 'grote aantallen asielzoekers zonder bemoeienis van de UNHCR rechtstreeks hun weg naar Nederland' vinden, wordt het quotum alleen nog beschikbaar gesteld voor individueel voorgedragen vluchtelingen.⁷⁶ Dit betekent dat de oude

⁷⁰ Kamerstukken II, 1985/1986, 19 637, nr. 1-2, p. 17.

⁷¹ Ibid.

⁷² WODC, *Uitgenodigde vluchtelingen*, 2008, p. 34.

⁷³ Ibid., p. 34.

⁷⁴ Ibid., p. 35.

⁷⁵ Kamerstukken II, 1999/2000, 19 637, nr. 486, p. 2.

⁷⁶ Kamerstukken II, 1999/2000, 19 637, nr. 486, p. 1.

categorie van 'contingenten vluchtelingen' vervalt en daarmee ook de groepsgewijze selectie van vluchtelingen op basis van selectieemissies.⁷⁷ De hervestigingsplaatsen die vrijkomen door de opheffing van de categorie van 'contingenten vluchtelingen' komen beschikbaar voor de andere twee categorieën behouden, 'enkelingen in noodsituaties' en 'gehandicapten'. Deze categorieën betreffen immers per definitie individuele voordrachten van de UNHCR. Het sub-quotum voor gehandicapte vluchtelingen wordt iets naar beneden bijgesteld naar 100 personen gedurende de looptijd van driejarige beleidskader.

3.1.7 *Het beleidskader 2005-2007*

Hoewel er was voorzien in een evaluatie van hervestigingsbeleid zoals vastgesteld voor de periode tussen 1999 en 2001, loopt deze evaluatie vertraging op en wordt pas in 2004 met de Tweede Kamer gedeeld. In de periode tussen 2001 en 2004 is het hervestigingsbeleid 'op normale voet doorgegaan', dat wil zeggen, in lijn met beleidskader van 1999-2001.⁷⁸ Het nieuwe beleidsprogramma wordt opnieuw vastgesteld voor een termijn van drie jaar, van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, hoewel de wijzigingen ten opzichte van het oude beleidskader reeds in het lopende jaar 2004 worden geïmplementeerd. Het nieuwe hervestigingsprogramma kent een belangrijke wijziging. De keuze die in 1999 is gemaakt om geen selectieemissies meer te plannen en uitgenodigde vluchtelingen alleen op individuele voordracht door de UNHCR, en dus op dossier basis toe te laten, resulteert in een 'chronische onderbenutting' van het quotum over de periode van 1999 tot en met 2003.⁷⁹ Enerzijds is het inwilligingspercentage laag omdat de informatie in het dossier tekort schiet. Anderzijds legt de hervestiging op dossierbasis een groot beslag op de capaciteit van de UNHCR. Om het quotum toch weer ten volle te kunnen benutten, besluit de Nederlandse regering tot 'een actievere aanpak' en naast dossiervoordrachten van de UNHCR weer selectieemissies te gaan organiseren.⁸⁰ Het quotum van 500 per jaar blijft behouden, evenals het sub-quotum van 100 personen voor gehandicapten.

3.1.8 *Hernieuwde aandacht voor het integratiecriterium (2005)*

Gedurende de looptijd van het beleidskader 2005-2007 wordt er opnieuw aandacht gevestigd op het integratiecriterium bij de selectie van vluchtelingen. Dit maakt het mogelijk om het hervestigingsbeleid 'dienstbaar' te maken aan de 'strategische beleidsprioriteiten' van het kabinet.⁸¹ Vanaf 2005 worden vluchtelingen die in aanmerking komen voor hervestiging getoetst op hun 'potentie tot integreren'.⁸² Hoewel het criterium van integratie-potentie op zichzelf genomen niet als toelatingsgrond kan dienen, is het daarentegen wel het geval dat een contra-indicatie kan leiden tot een afwijzing. Contra-indicaties die worden genoemd zijn onder andere '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

77 Ibid., p. 2.

78 *Kamerstukken II, 2003/2004, 19 637, nr. 841, p. 1.*

79 Ibid., p. 3.

80 Ibid.

81 *Kamerstukken II, 2005/2006, 19 637, nr. 1071, p. 5.*

82 Ibid., p. 2.

ongewenst gedrag'.⁸³ Het toetsen van de integreerbaarheid is volgens het kabinet in lijn met het beleid van andere hervestigingslanden zoals Australië, Canada, Denemarken, Finland, Nieuw Zeeland, Noorwegen en Zweden.⁸⁴

3.2 Het hervestigingsbeleid na 2015

3.2.1 *Beleidskader 2016-2019*

In een brief aan de Tweede Kamer van 30 november 2015 stelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het nieuwe beleidskader vast voor hervestiging voor de periode 2016-2019. De staatssecretaris heeft voor het nieuwe beleidskader besloten het voorgaande meerjarige beleidskader dat was vastgesteld voor de periode 2012-2015 'als gebruikelijk te handhaven'.⁸⁵ Hiermee wordt feitelijk gezegd dat het nieuwe beleidskader het voorgaande één op één zal continueren wat betreft haar uitgangspunten zoals doelstellingen, quotum, selectie van vluchtelingen, opvang en integratie.

Tegelijkertijd stelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dat het hervestigingsbeleid onderdeel uitmaakt van de Nederlandse bijdrage aan de migratieproblematiek waarmee de Europese Unie kampt vanwege onder meer de situatie in Syrië. Hiermee doelt de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op de EU-brede hervestigings- en herplaatsingsregeling die onderdeel uitmaken van de Europese migratieagenda van 13 mei 2015. Op 18 maart 2016 hebben deze afspraken uit de Europese migratieagenda echter een nieuwe betekenis gekregen in het kader van de Verklaring EU – Turkije met betrekking tot de invulling van het quotum aan hervestigingsplaatsen.

3.2.2 *De Europese migratieagenda*

In de Europese migratieagenda van 13 mei 2015 worden tal van maatregelen voorgesteld enerzijds om menselijke tragedieën aan de buitengrenzen van de EU te voorkomen en anderzijds om de migratiedruk het hoofd te bieden. Een van de voorgestelde maatregelen heeft direct impact op het Nederlandse hervestigingsbeleid: de EU-brede hervestigingsregeling. Een andere maatregel met een indirecte impact op het hervestigingsbeleid in het licht van de Verklaring EU – Turkije is de EU-brede herplaatsingsregeling (ook wel: relocatie).

EU-brede hervestigingsregeling

De EU-brede hervestigingsregeling betreft een aanbod van uiteindelijk 22.504 hervestigingsplaatsen voor vluchtelingen.⁸⁶ Deze hervestigingsplaatsen zullen worden ingevuld met vluchtelingen uit drie regio's: Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika. Hierbij wordt opgemerkt dat '(...) het zwaartepunt [ligt] bij de landen waar de regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's worden uitgevoerd. De regeling moet nauw bij deze programma's aansluiten'.⁸⁷ Dit komt overigens overeen met de *Global Needs* zoals gedefinieerd door de UNHCR.⁸⁸ Om de 22.504 hervestigingsplaatsen

83 Ibid., p. 3.

84 Ibid., p. 2.

85 *Kamerstukken II*, 2015/2016, 19 637, nr. 2087.

86 *Kamerstukken II*, 2014/2015, 32 317, nr. 320.

87 COM(2015) 240 final, *Een Europese Migratieagenda*, 13.5.2015.

88 <http://www.unhcr.org/en-us/protection/resettlement/543408c4fda/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2015.html>.

over de lidstaten te verdelen is een verdeelsleutel opgesteld. De verdeelsleutel is opgebouwd uit vier elementen: (a) de bevolkingsgrootte (40%), (b) het totale bbp (40%), (c) het gemiddeld aantal spontane asielaanvragen en het aantal hervestigde vluchtelingen per miljoen inwoners gedurende de periode 2010-2014 (10%) en (d) het werkloosheidspercentage (10%).⁸⁹ Voor Nederland komt de verdeelsleutel neer op 3,66%, ofwel 732 personen.⁹⁰ Tijdens een ingelaste bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 20 juli 2015 bevestigt Nederland deze hervestigingsbelofte. Nederland belooft '1.000 personen over de toepasselijke periode van twee jaar' te hervestigen in het kader van de EU-brede hervestigingsregeling.⁹¹ In dit opzicht sluit de Nederlandse belofte aan bij de uitgangspunten van het Nederlandse hervestigingsbeleid waarin een jaarlijks quotum van 500 personen wordt gehanteerd.

EU-brede herplaatsingsregeling

Naast de EU-brede hervestigingsregeling wordt in de Europese migratieagenda gesproken over de EU-brede herplaatsingsregeling. In eerste instantie staan deze twee regelingen los van elkaar en lijkt de herplaatsingsregeling geen implicaties te hebben voor het Nederlandse hervestigingsbeleid. Immers, waar hervestiging het sluitstuk vormt voor de wereldwijde vluchtelingenproblematiek, daar is herplaatsing of relocatie de verhuizing van vluchtelingen van de ene EU-lidstaat naar de andere en dus een intern EU-proces. De EU-brede herplaatsingsregeling werd echter relevant voor de EU-brede hervestigingsregeling en in dat opzicht dus ook voor het Nederlandse hervestigingsbeleid in verband met het zogenoemde 1-op-1 mechanisme tussen de EU en Turkije gebaseerd op de Verklaring EU – Turkije van 18 maart 2016. Door de Verklaring komen hervestiging en herplaatsing door elkaar te lopen. De herplaatsingsreserve die is voorzien onder de EU-brede herplaatsingsregeling kan in het kader van de 1-op-1 regeling worden benut voor de hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije.

In tegenstelling tot de EU-brede hervestigingsregeling is de deelname van lidstaten aan de EU-brede herplaatsingsregeling vrijwillig. De EU is gebaseerd op de principes van 'solidariteit en het eerlijk delen van verantwoordelijkheid' tussen EU-lidstaten.⁹² De EU-brede herplaatsingsregeling voorziet in een tijdelijk mechanisme om asielzoekers die worden opgevangen in Italië en Griekenland te verdelen onder EU-lidstaten. De asielzoeker heeft op het moment van herplaatsing nog geen asielstatus en moet zijn asielaanvraag indienen bij de lidstaat waar de asielzoeker naar toe wordt herplaatst. Nederland neemt deel aan deze herplaatsingsregeling.

In totaal worden er 120.000 herplaatsingsplaatsen beschikbaar gesteld die kunnen worden onderverdeeld in drie delen.⁹³ Een gedeelte van deze plaatsen, namelijk 15.600, wordt beschikbaar gesteld voor herplaatsing vanuit Italië. Een tweede gedeelte van 50.400 plaatsen kan worden benut voor herplaatsing vanuit Griekenland. Een derde gedeelte van in totaal 54.000 vormt een herplaatsingsreserve. In principe is voorzien om de berekening van de verdeelsleutel voor de EU hervestigingsregeling ook toe te passen

89 COM(2015) 240 final, *Een Europese Migratieagenda*, 13.5.2015.

90 COM(2015) 240 final, *Een Europese Migratieagenda*, 13.5.2015, bijlage.

91 *Kamerstukken II*, 2014/2015, 32 317, nr. 320.

92 Council of the European Union, 12098/15, 22 september 2015.

93 Council of the European Union, 12098/15, 22 september 2015, article 4.

voor de EU-brede herplaatsingsregeling. Maar omdat Griekenland en Italië niet deelnemen aan de EU herplaatsingsregeling komt de verdeelsleutel iets hoger te liggen voor Nederland, namelijk op 5,9%.⁹⁴ In aantallen betekent dit dat Nederland 922 plaatsen beschikbaar stelt voor herplaatsing van asielzoekers vanuit Italië en 2978 vanuit Griekenland.⁹⁵ Op basis van deze verdeelsleutel krijgt Nederland voorts nog ongeveer 3190 plaatsen toegewezen vanuit de herplaatsingsreserve. In totaal (Italië, Griekenland en reserve) zijn er dus meer dan 7000 asielzoekers toegewezen aan Nederland in het kader van de EU-brede herplaatsingsregeling.

3.2.3 Verklaring EU – Turkije

De EU-brede hervestigings- en herplaatsingsregelingen die onderdeel uitmaken van de Europese migratieagenda worden in een nieuw licht gesteld door de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016.⁹⁶ De verklaring bekrachtigt een afspraak tussen de EU en Turkije waarin wordt geregeld dat alle migranten die irregulier de oversteek maken van Turkije naar Griekenland worden teruggestuurd naar Turkije. Een van de zaken die de EU hier tegenover stelt is de hervestiging van Syrische vluchtelingen vanuit Turkije op basis van het zogenoemde 1-op-1 mechanisme. 'Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, zal een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd'.⁹⁷ Voor de hervestigingsplaatsen wordt in de eerste plaats geput uit plaatsen die op dat moment nog beschikbaar zijn binnen de EU-brede hervestigingsregeling. Dit zijn op het moment dat de Verklaring EU – Turkije wordt gesloten nog ongeveer 18.000 van in totaal 22.504 plaatsen.⁹⁸ Dit betekent dat de EU-brede hervestigingsregeling bijna uitsluitend wordt ingezet voor Syrische vluchtelingen in Turkije en in mindere mate voor vluchtelingen uit andere landen van de regio's die onder de oorspronkelijk EU-brede hervestigingsregelingen vielen (Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika).

Overigens voorziet de Verklaring EU-Turkije in meer hervestigingsplaatsen dan de 18.000 die op dat moment nog beschikbaar zijn onder de EU-brede hervestigingsregeling. Om Syrische vluchtelingen vanuit Turkije naar de EU te hervestigen kan worden geput uit de herplaatsingsreserve van 54.000 personen die vastgelegd is onder de EU-brede herplaatsingsregeling. Op dit moment heeft de stapeling van de regelingen uit de Europese migratieagenda en de hervestigingsbelofte uit de Verklaring EU-Turkije in eerste instantie weinig impact op het totale aantal door Nederland te hervestigen vluchtelingen. Voor de duur van twee jaar worden de 1.000 beschikbare plaatsen binnen quotum van het Nederlandse hervestigingsbeleid bijna uitsluitende benut voor de herplaatsing van Syriërs vanuit Turkije naar Nederland. Maar door de stapeling van de regelingen uit de Europese migratieagenda en de Verklaring EU – Turkije gaan hervestiging en herplaatsing wel door elkaar lopen. Indien het aantal hervestigde Syriërs vanuit Turkije namelijk de 18.000 beschikbare plaatsen overschrijdt die beschikbaar zijn onder de EU-brede hervestigingsregeling, dan is het mogelijk dat deze vluchtelingen

94 Dit percentage wordt overigens niet expliciet genoemd. Wij baseren dit percentage op de toegekende aantallen vluchtelingen (922/15.600 en 2978/50.400).

95 Council of the European Union, 12098/15, 22 september 2015, ANNEX I en ANNEX II.

96 <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

97 <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

98 <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

naar Nederland worden hervestigd op basis van de EU-brede herplaatsingsregeling. In dat geval zouden er door Nederland nog maximaal ongeveer 3190 extra Syriërs hervestigd dienen te worden vanuit Turkije.

In de context van dit onderzoek is het voorts belangrijk om te vermelden dat in de Verklaring EU-Turkije een paragraaf is opgenomen die in de mogelijkheid voorziet om een humanitair toelatingsprogramma in werking te stellen om Syrische vluchtelingen in Turkije op te vangen in de EU. 'Zodra de irreguliere grensoverschrijdingen tussen Turkije en de EU ten einde lopen of ten minste aanzienlijk en duurzaam zijn verminderd, zal een vrijwillig programma voor toelating op humanitaire gronden in werking worden gesteld. De lidstaten zullen op vrijwillige basis aan dit programma bijdragen.'⁹⁹ Overigens lag er al een aanbeveling van de Europese Commissie op dit punt inzake een vrijwillige regeling voor de toelating op humanitaire gronden van Syrische vluchtelingen uit Turkije daterend van 11 januari 2016.¹⁰⁰ Het is de inzet van Nederland om dit programma uit te voeren op een wijze die vergelijkbaar is aan hervestiging. Om die reden zal het programma voor toelating op humanitaire gronden zoals opgenomen in de Verklaring EU-Turkije in Nederland niet als een humanitaire toelatingsprogramma worden betiteld, maar worden geschaard onder het hervestigingsprogramma.¹⁰¹

Wat geldt voor een humanitaire toelatingsprogramma geldt overigens ook voor privaat gesponsorde programma's. Op korte termijn wordt door Nederland niet beoogd een privaat gesponsord programma op te zetten. Wel staat Nederland in principe open voor initiatieven van de Europese Commissie op dit gebied.¹⁰²

99 <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

100 COM(2015) 9490 final, *Aanbeveling van de Commissie inzake een vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden met Turkije*, 11.1.2016. Zie tevens *Kamerstukken II*, 2015/2016, 34370, nr.2.

101 Correspondentie Afke Siezen, beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, dd. 20 juni 2016.

102 Correspondentie Afke Siezen, beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, dd. 20 juni 2016. Voor een verkenning van privaat gesponsorde programma's binnen de EU zie de studie van Migration Policy Institute Europe: J. Kumin, *Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Brussels, 2015.

4 HET HERVESTIGINGSBELEID IN DE PRAKTIJK

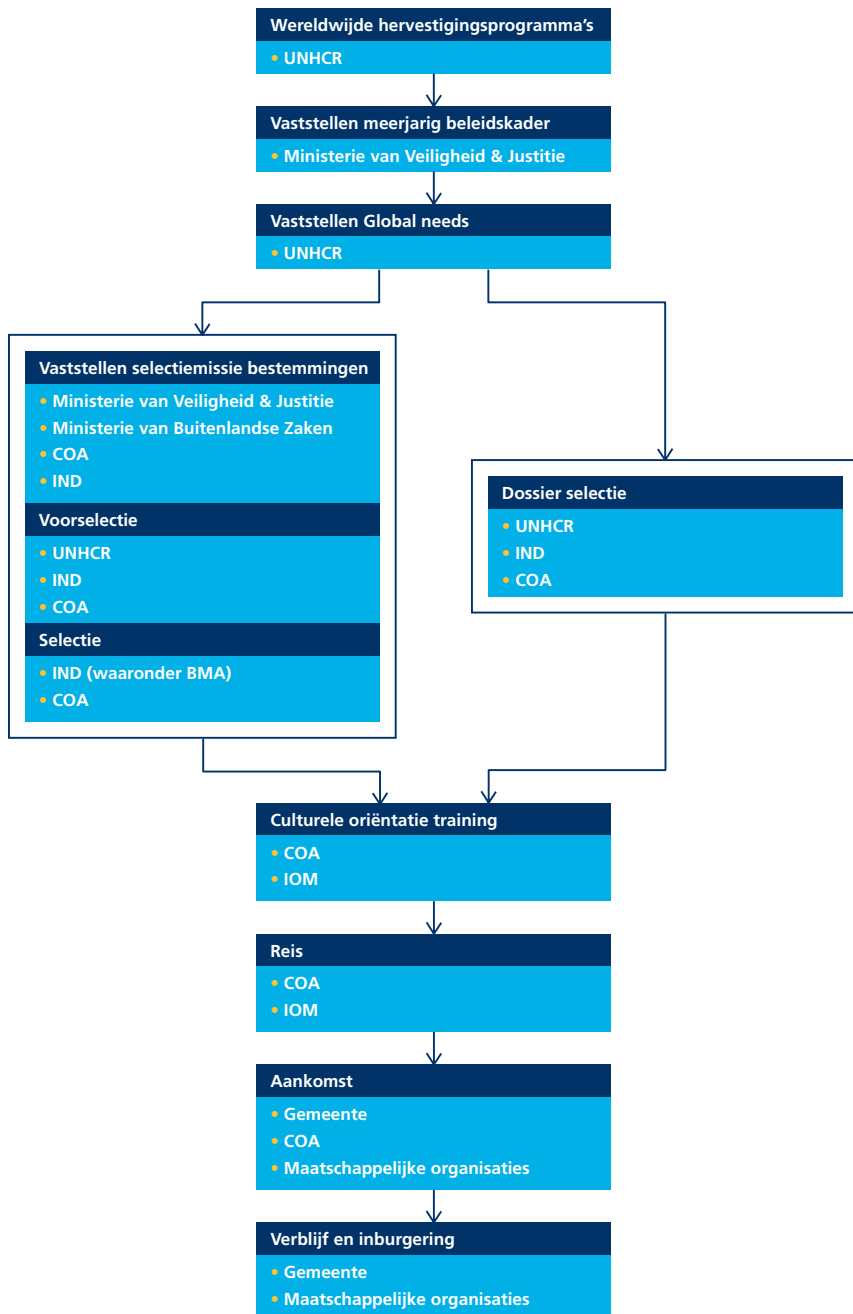
In de voorgaande hoofdstukken is het hervestigingsbeleid besproken. In dit hoofdstuk wordt de overstap gemaakt naar de uitvoeringspraktijk. De uitvoering van het vreemdelingebeleid in Nederland kenmerkt zich door nauwe samenwerking tussen verschillende organisaties die elk met hun eigen expertise een deel van de verantwoordelijkheden van het beleidsterrein voor hun rekening nemen. Een dergelijke vorm van samenwerking zien we ook terug in de uitvoering van het hervestigingsbeleid. Deze samenwerking kent uiteraard ook een belangrijke internationale component in de vorm van de UNHCR. Het doel van dit hoofdstuk is een beschrijving te geven hoe het hervestigingsbeleid in de praktijk vorm wordt gegeven.¹⁰³ Er zijn diverse organisaties betrokken tijdens de verschillende fases van de hervestiging. Voor een beschrijving van de belangrijkste organisaties wordt verwezen naar bijlage II.

4.1. Samenwerkende organisaties

In de onderstaande figuur is de gehele organisatie van hervestigingsprogramma's schematisch weergegeven. Deze organisatie is in belangrijke mate gestructureerd op basis van de twee selectiemethodes: missies en dossiervoordrachten. In paragraaf 4.2 wordt vervolgens een beschrijving geven van de verschillende stappen van het hervestigingsproces.

103 Voor een gelijksoortige beschrijving, zie het WODC rapport *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013.

Figuur 1: schema hervestigingsketen



4.2 De uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk wordt een stapsgewijze beschrijving gegeven van het hervestigingsproces, zoals schematisch weergegeven in paragraaf 4.1.

UNHCR hervestigingsprogramma

De UNHCR wil de rechten en het welzijn van vluchtelingen waarborgen, met het uiteindelijke doel om duurzame oplossingen te vinden. Het sluitstuk van duurzame oplossingen voor vluchtelingen is hervestiging. Hiertoe heeft de UNHCR een hervestigingsprogramma opgesteld waarin landen kunnen participeren.

Vaststellen meerjarig beleidsplan

Elke 4 jaar wordt er een meerjarig beleidskader voor hervestiging vastgesteld door de verantwoordelijke bewindspersoon, thans de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie. Vervolgens wordt elk jaar op basis van de door de UNHCR vastgestelde Global Needs de missiebestemmingen bepaald door het Ministerie van Veiligheid & Justitie in samenspraak met het ministerie van Buitenlandse Zaken, de IND en het COA.

Vaststellen Global Needs door UNHCR

De UNHCR brengt de jaarlijkse, wereldwijde hervestigingsbehoefte in beeld met behulp van de publicatie *UNHCR Projected Global Resettlement Needs*.¹⁰⁴ Deze UNHCR-publicatie vormt het uitgangspunt bij het bepalen van de missiebestemmingen.

Selectie

Hervestigde vluchtelingen kunnen op twee manieren worden geselecteerd. De grootse groep, circa 400 vluchtelingen per jaar, wordt geselecteerd via selectiemissies. Ongeveer 100 vluchtelingen worden individueel, op dossierbasis geselecteerd. Hieronder volgt een beschrijving van deze twee selectiemethoden.

Selectiemissies

Op basis van het door de UNHCR vastgestelde Global Needs rapport worden jaarlijks de bestemmingen van de selectiemissies vastgesteld in een onderling overleg tussen de ministeries van Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken, de IND het COA.

Selectiemissies worden uitvoerig voorbereid in Nederland om de selectie tijdens de missie zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. In dit opzicht kunnen ten aanzien van de methode van selectiemissies twee belangrijke momenten worden onderscheiden, de voorbereiding voorafgaand aan de missie (voorselectie) en de daadwerkelijke selectie tijdens de missie.

De selectiemissie wordt voorbereid door de IND in Nederland. Daartoe wordt onder andere een zogenaamde Pre Mission Questionnaire (PMQ) opgesteld.¹⁰⁵ Op basis van deze questionnaire komt de UNHCR met voordrachten van vluchtelingen die voor her-

104 UNHCR's Global Projected Resettlement Needs 2016 is beschikbaar via <http://unhcr.org/558019729.html>

105 UNHCR Country Chapter Netherlands, herziene versie juli 2014, in: *UNHCR Handbook Resettlement*, 2011.

vestiging in aanmerking komen. De questionnaire dient als hulpmiddel bij het plannen en coördineren van de interviews tijdens de selectiemissie. De IND geeft in de PMQ bijvoorbeeld aan dat het wenselijk is de caseload op een evenwichtige wijze samen te stellen. Daarbij geldt dat het Nederlandse vreemdelingenbeleid als toetsingskader wordt gebruikt. Dat betekent bijvoorbeeld dat bepaalde kwetsbare minderheidsgroepen zoals die in dat beleid worden genoemd ook terugkomen in de caseload. Andersom kan het nationale beleid ook er toe leiden dat een door de UNHCR voorgedragen zaak door de IND wordt teruggegeven omdat het nationale beleid een vergunning in de weg staat bijvoorbeeld vanwege een besluitmoratorium of in verband met een vlucht- en of vestigingsalternatief in het land van herkomst van de vluchteling. Dergelijke alternatieven worden aangenomen indien uit openbare bronnen, waaronder ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, blijkt dat bepaalde delen in een land van herkomst als veilig kunnen worden aangemerkt. De IND vraagt altijd om meer zaken dan het beoogde aantal per missie te hervestigen personen, omdat de praktijk leert dat er bijna altijd personen afvallen.

Op basis van alle beschikbare informatie bereidt de IND gesprekken voor die de medewerkers van de IND tijdens de selectiemissie zullen voeren met hervestigingskandidaten. De IND bekijkt op basis van de, door de UNHCR voorgedragen dossiers, op hoofdlijnen of een vluchteling een asielttoets zou kunnen doorstaan.

In het kader van de integratie-aspecten wordt kort voor de missie de lijst met beoogde hervestigingskandidaten ook naar het COA gezonden. Tevens ontvangt het COA de UNHCR dossiers van de hervestigingskandidaten. Het COA gaat uit van de kracht en integratie mogelijkheden van hervestigde vluchtelingen. De focus ligt op eigen verantwoordelijkheid, ondersteuning, hulp waar nodig, activering en gerichtheid op de toekomst.¹⁰⁶

Een vluchteling die is voorgedragen door de UNHCR en onderdeel uitmaakt van de groep die door de IND is voorgeselecteerd, voert tijdens een selectiemissie op één dag, de interviewdag, in principe vier gesprekken met mensen die onderdeel uitmaken van het missieteam: twee gesprekken met de IND (een gesprek dat gaat over de asielmotieven, het andere gericht op vaststellen van de persoonsgegevens), één gesprek met een medewerker van het COA en één gesprek met een arts van het BMA. De UNHCR verzorgt de logistieke en organisatorische ondersteuning van de activiteiten van het missieteam: De UNHCR zorgt voor vertalers, ruimtes om interviews te houden en verschaft het missieteam inlichtingen over het vluchtelingenkamp en de omgeving. De UNHCR onderhoudt de contacten met de autoriteiten in het land van opvang. In sommige landen zorgt de IOM voor vertalers en ruimtes om interviews te houden.

De IND is als uitvoeringsorganisatie van het toelatingsbeleid wettelijk belast met het uitvoeren van een asielttoets voor (hervestigde) vluchtelingen. Tijdens een missie voeren medewerkers van de IND een gesprek met vluchtelingen om, aanvullend op het dossier

dat is verkregen van de 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.

Aanvullend op hetgeen is bepaald 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. Nadat de IND heeft getoetst of wordt voldaan aan de gronden genoemd in artikel 29 Vreemdelingenwet 2000, wordt in alle gevallen beoordeeld of er vanuit integratieperspectief reden is om niet tot hervestiging over te gaan.¹⁰⁷

Het gesprek dat de medewerker van het COA voert met de hervestigingskandidaat heeft tot doel om een sociaal profiel en een advies over de integratieverwachting op te stellen. Dit advies wordt meegenomen tijdens de nabespreking en de beoordeling van de hervestigingskandidaat.

Aan het einde van de interviewdag hebben de medewerkers van de IND, de medisch adviseur van de IND en de medewerkers van het COA een moment waarop zij in samenspraak komen tot het besluit of een kandidaat voor hervestiging wordt geselecteerd. De missieleider van de IND neemt uiteindelijk de beslissing om de vluchteling al dan niet te selecteren voor hervestiging naar Nederland.

Na afronding van alle interviews vindt er een debriefing plaats waarbij alle betrokken partijen (IND, COA, IOM, UNHCR en de ambassade) aanwezig zijn. De missieleider van de IND rapporteert aan het UNHCR-Fieldoffice welke vluchtelingen zijn geselecteerd om zich in Nederland te hervestigen. Het UNHCR-Fieldoffice zal vervolgens de vluchteling informeren of hij zal worden hervestigd.

Na de selectiemissie wordt ook het sociaal dossier door het COA afgerond. Het sociaal dossier zal in het vervolg een rol spelen bij de culturele oriëntatietrainingen en ook worden overgedragen aan de gemeente waar de vluchteling uiteindelijk zal worden gehuisvest. De medisch adviseur van de IND stelt binnen 5 dagen na de selectiemissie een Medical Request Form voor de IOM op. Dit formulier geeft antwoord op de vraag of de vluchteling in staat is te reizen (fit to fly). Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 2.2 heeft Nederland een sub-quotum van 30 hervestigingsplaatsen voor zogenaamde *medical cases*. Dit sub-quotum wordt zoveel mogelijk via selectiemissies gevuld.

Dossiervoordrachten

De UNHCR draagt per jaar ongeveer 100 zogenaamde 'dossierzaken' voor aan de IND. De UNHCR wordt uitgenodigd om bij de selectie de voorkeur te geven aan de volgende zaken:

- Asielzaken uit landen die niet worden bezocht door een missie;
- (Medische) noodgevallen;¹⁰⁸
- Zaken met een higher profile op het gebied van mensenrechten en democratiseringsbewegingen.¹⁰⁹

Selectie van deze zaken vindt plaats door de IND in Nederland, maar ook hier stelt het COA een integratieprofiel op dat wordt meegewogen. De selectiebeslissing wordt door de IND gecommuniceerd met de UNHCR en ingeval van acceptatie ook met de Nederlandse ambassade. De ambassade draagt zorg voor de benodigde reisdocumenten. De 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. Dossiervluchtelingen worden in principe voorgelicht door middel van de verstrekking van schriftelijke informatie. Hoewel het merendeel van de medische zaken op basis van missies wordt geselecteerd kan in incidentele gevallen een medische zaak ook via een dossiervoordracht worden geselecteerd. Soms wordt de vluchteling dan eerst tijdelijk in het *Emergency Transit Centre* (ETC) in Roemenië ondergebracht voordat de reis naar Nederland plaatsvindt.

Culturele oriëntatietraining

De periode na de selectiebeslissing tot aan het vertrek naar Nederland bedraagt circa 6 maanden. Deze periode wordt door het COA benut om de geselecteerde vluchtelingen door middel van culturele oriëntatietrainingen voor te bereiden op hun komst naar Nederland. 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.

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.¹¹⁰

108 Nederland geeft er de voorkeur aan de beoordeling van de medische zaken alleen tijdens selectiemissies uit te voeren, aangezien dit soort zaken zich zeer moeilijk laat beoordelen, zonder dat sprake is van een face-to-face medisch onderzoek met de patiënt in kwestie. Slechts in het geval van urgente medische individuele zaken kunnen deze op dossierbasis worden ingediend. Bron: UNHCR Country Chapter Netherlands, herziene versie juli 2014, in: *UNHCR Handbook Resettlement*, 2011.

109 UNHCR Country Chapter Netherlands, herziene versie juli 2014, in: *UNHCR Handbook Resettlement*, 2011.

110 WODC, *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013, p. 33.

Voor de vluchtelingen die niet op basis van selectiemissies worden geselecteerd maar op basis van dossiervoordrachten heeft de IOM in de onderzoeksperiode (2011-2015) op projectbasis een korte training (voorlichting over Nederland) verzorgd die werd gegeven door medewerkers van de IOM die gevestigd waren in de regio waar de vluchteling zich bevond. Dit project is inmiddels beëindigd.

Tegenwoordig worden door het COA ook technische middelen als Skype ingezet om de zogenoemde 'dossiervluchtelingen' die nog in het land van toevlucht verblijven voor te bereiden op hun komst naar Nederland. Daarbij wordt gebruik gemaakt van vluchtelingen die eerder in Nederland zijn hervestigd. Ook worden expats die in landen van toevlucht wonen ingeschakeld bij het verzorgen van taalcursussen.

Reis

Het COA heeft de regie over het hervestigingsproces vanaf de selectie tot de overdracht aan de verblijfsgemeente en heeft de IOM als contractpartner ingeschakeld voor de uitvoering van logistieke zaken (het faciliteren van trainingen en het organiseren en eventueel begeleiden van de reis). De reis van hervestigde vluchtelingen van het land waar zij verblijven naar Nederland wordt georganiseerd door de IOM. 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 verleent ook speciale begeleiding gedurende de reis als dat vereist is. In het geval van medische zaken kan de IOM zorgdragen voor een medische escort (dokter of verpleegster) die de vluchteling zal begeleiden vanaf het vertrek tot aan de overdracht aan het COA op Schiphol. Indien nodig organiseert de IOM het medische transport in het land van vertrek en wordt gezorgd dat alle benodigde medische faciliteiten aan boord beschikbaar zijn (zuurstof, rolstoel of stretcher). Voor grote groepen of voor vluchtelingen die speciale begeleiding vereisen (bijvoorbeeld een alleenstaande minderjarige) kan de IOM zorgen voor een operationele escort. Dat is een IOM-staflid die de taal van de vluchtelingen spreekt en getraind is om vluchtelingen te begeleiden tijdens de reis.¹¹¹

Aankomst

Het COA regelt tal van praktische, administratieve en logistieke zaken ten aanzien van de aankomstprocedure en de overdracht aan de verblijfsgemeente. Zo regelt het COA de ontvangst op de luchthaven Schiphol met een tolk. Ook het verblijf voor de eerste 48 uur in Nederland (eventueel in een hotel) wordt door het COA georganiseerd. Na aankomst op Schiphol dienen zaken als de basisregistratie personen, tbc-screening en een eventuele voogdij van alleenstaande minderjarigen te worden geregeld. Daartoe regelt het COA de afstemming en het taxivervoer naar de gemeente Haarlemmermeer in ver-

¹¹¹ Interview Tanja Pacifico & Mia McKenzie, respectievelijk Coördinator 'Migrant Training and Integration' & Project Assistant 'Migrant Training, Resettlement & Integration', International Organization for Migration, 10 mei 2016.

band met de basisregistratie personen, alsmede de afstemming en het taxivervoer naar de GGD Amsterdam in verband met de tbc-screening. Ook het contact met het NIDOS in geval van een alleenstaande minderjarige vluchteling, de afstemming tussen de arts van het BMA en de huisarts in de verblijfgemeente van de vluchteling valt onder de verantwoordelijkheid van het COA. Ten slotte regelt het COA de busrit naar de verblijfgemeente.

Verblijf en Inburgering

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden en inrichten van een geschikte woning aan de hervestigde vluchtelingen. De gemeenten nemen na aankomst in Nederland de regierol van het COA over. Daarbij hebben gemeenten de taak deze vluchtelingen te informeren over onderwijs en leerplichtige vluchtelingen onderwijs aan te bieden.¹¹² Gemeenten zijn financieel en wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet inkomensondersteuning. Zij hebben een groot aantal instrumenten om te zorgen dat mensen een plek op de arbeidsmarkt vinden. De wet fungeert daarmee als een vangnet voor mensen die niet voldoende in hun eigen bestaan kunnen voorzien.¹¹³ Integratie valt onder de overkoepelende verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale zaken & Werkgelegenheid. Uitvoering daarvan geschiedt door de gemeente.

De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen na aankomst in Nederland is een verantwoordelijkheid van de gemeenten, die door middel van een vastgestelde subsidie begeleiding kunnen inkopen bij maatschappelijke organisaties zoals Vluchtelingen-Werk Nederland. Daarbij worden doorgaans vrijwilligers die woonachtig zijn in de regio ingezet, waardoor wederzijdse contacten kunnen worden gelegd tussen vluchtelingen en de lokale gemeenschap. De coördinatie van de vrijwilligers vindt plaats door betaalde krachten.

112 De gemeente was verantwoordelijk voor de inburgering van hervestigde vluchtelingen die vóór 1 januari 2013 verplicht waren te starten met een inburgeringscursus. Vanaf 1 januari 2013 geldt een gewijzigde Wet inburgering. Vanaf dat moment zijn vluchtelingen zelf verantwoordelijk voor hun inburgering.

113 EMN, Arbeidsmarktintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland. Beleid en goede werkwijzen, 2016.

5 HERVESTIGDE VLUCHTELINGEN: AANTALLEN EN NATIONALITEITEN

In de onderstaande tabel wordt het aantal personen weergegeven dat door Nederland is hervestigd tussen 2011-2015, uitgesplitst naar nationaliteit.¹¹⁴

Tabel 1: Hervestigde vluchtelingen 2011-2015

Nationaliteit	Jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Afghaans		-	≤ 5	≤ 5	-	18
Azerbijaans		-	≤ 5	-	≤ 5	-
Bhutaans		53	-	-	-	≤ 5
Burundees		-	-	-	≤ 5	-
Cambodjaans		-	-	-	13	≤ 5
Chinees (incl. Hong Kong)		≤ 5	≤ 5	≤ 5	19	-
Colombiaans		-	10	≤ 5	-	-
Congolees (Republiek Congo)		19	19	84	13	≤ 5
Congolees (Democratische Republiek)		13	23	-	27	37
Cuba		≤ 5	≤ 5	-	9	≤ 5
Egyptisch		≤ 5	-	-	-	-
Eritrees		73	38	63	189	72
Ethiopisch		85	45	≤ 5	66	21
Guinees		-	-	-	-	≤ 5
Iraaks		78	99	39	44	13
Iraans		19	7	-	7	7
Ivoriaans		≤ 5	-	-	-	≤ 5
Keniaans		-	-	-	≤ 5	-
Kyrgystaans		-	≤ 5	-	-	-
Loatiaan		-	-	≤ 5	-	-
Libisch		-	-	-	-	9
Myanmarees		80	94	30	≤ 5	≤ 5
Pakistaans		-	31	34	35	11
Palestijns		6	-	-	≤ 5	-
Russisch		≤ 5	-	≤ 5	≤ 5	-
Rwandees		≤ 5	≤ 5	-	≤ 5	-
Senegalees		≤ 5	≤ 5	≤ 5	-	≤ 5
Sierre Leonees		-	≤ 5	-	-	-
Soedanees		≤ 5	9	11	-	7
Zuid-Soedanees		-	-	-	8	-
Somalisch		≤ 5	≤ 5	≤ 5	≤ 5	12
Sri Lankaans		42	23	14	15	-
Syrisch		≤ 5	-	14	243	103
Ugandees		≤ 5	≤ 5	≤ 5	6	≤ 5
Uzebeeks		-	-	≤ 5	-	-
Venezuelaans		-	≤ 5	-	-	-
Vietnamees		-	-	-	8	43
Wit-Russisch		≤ 5	-	-	-	-
Stateloos		≤ 5	≤ 5	-	9	-
Onbekend		45	≤ 5	-	68	72
Totaal		538	429	311	791	450

Bron: IND

De tabel bestrijkt twee beleidskaders. Het jaar 2011 behoort tot het beleidskader 2008-2011. De jaren 2012-2015 behoren bij het beleidskader 2012-2015. Het overzicht toont dat het aantal hervestigde vluchtelingen in 2011 538 was. Dit betekent dat het jaarlijkse aantal van ongeveer 500 vluchtelingen in het jaar 2011 is overschreden met 38 personen.¹¹⁵ In de periode 2012-2015 was het aantal hervestigde vluchtelingen 1981. Dit betekent een dat 19 personen minder zijn hervestigd dan het totale quotum van 2000 personen voor het beleidskader 2012-2015.

Toelichting

Indien er in een jaar minder dan 5 personen zijn hervestigd in Nederland met een bepaalde nationaliteit, wordt het exacte aantal niet vermeld om privacy-redenen. Deze niet vermelde personen worden overigens wel meegerekend in de totalen. De nationaliteit van de hervestigde vluchtelingen wordt als 'onbekend' geregistreerd indien er geen nationaliteit kon worden vastgesteld omdat de vluchteling ongedocumenteerd is en niet kan aantonen staatloos te zijn.

Verantwoording

De gegevens in de tabel zijn afkomstig van de IND en wijken af van de gegevens zoals vermeld door Eurostat¹¹⁶ en CBS.¹¹⁷ De verklaring voor deze afwijking is dat Eurostat en CBS de aantallen afronden. In de bovenstaande tabel zijn de niet afgeronde aantallen weergegeven. Voorts vermeldt CBS niet alle nationaliteiten. Nationaliteiten worden pas vermeld door CBS indien het aantal vluchtelingen van een nationaliteit groter is dan 25 in een jaar.

¹¹⁵ Voor het beleidskader 2008-2011 geldt dat er in totaal 2035 personen zijn hervestigd in Nederland. Dit betekent een overschrijding van 35 personen op het totale quotum van 2000 personen voor de vierjarige looptijd van dit beleidskader (bron: CBS/IND).

¹¹⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tps00195>

¹¹⁷ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82025ned&D1=0&D2=0&D3=0&D4=a&D5=a&VW=T>

6 EVALUATIE VAN BELEID EN PRAKTIJK

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse hervestigingsbeleid geëvalueerd. Het doel is om uitdagingen, verbeterpunten en good practices te formuleren. We beperken ons hierbij tot de periode 2011-2015, de periode waar dit rapport op is gericht. De beschouwing in dit hoofdstuk is gebaseerd op vier evaluatiestudies die tussen 2011 en 2015 zijn uitgevoerd door Regioplan (in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland), WODC, COA en UAF, de interviews met relevante organisaties en de expertmeeting die in het kader van dit rapport is georganiseerd. In bijlage VI is een samenvatting op hoofdlijnen van de evaluatierapporten opgenomen.

6.1 Uitdagingen en verbeterpunten

In het kader van dit onderzoek zijn verschillende uitdagingen en verbeterpunten geïdentificeerd. In het onderstaande overzicht zijn deze uitdagingen en verbeterpunten geclusterd per onderwerp: verblijfsdocument, integratie, verblijf en medisch. Hierbij wordt geen strikt onderscheid gehanteerd tussen praktische en meer fundamentele punten.

6.1.1 *Verblijfsdocument*

De tijdige verkrijging van verblijfsdocumenten is van groot belang. Die documenten zijn namelijk noodzakelijk bij het diverse administratieve handelingen, zoals hieronder nader wordt toegelicht. Dit gaat niet altijd goed. Na aankomst in Nederland moeten de vluchtelingen zo snel als mogelijk in het bezit worden gesteld van een verblijfsdocument. Omdat het verblijfsdocument ook een biometrische kenmerk (vingerafdruk) moet bevatten is er een mobiel scanapparaat beschikbaar gesteld om te gebruiken tijdens missies. Het apparaat kan een foto maken, een vingerafdruk digitaal opnemen en een handtekening digitaal registreren. Gebleken is dat het apparaat tijdens de missie niet in alle gevallen naar behoren functioneert.¹¹⁸ De medewerkers die deelnemen aan de missie beamen dat deze problemen zich voordoen. Ook blijken deelnemers aan de missie, onderweg bij het vervoer van de apparatuur naar het land waar de missie zal plaatsvinden, geregeld vragen te krijgen van luchthavenautoriteiten over het apparaat.¹¹⁹

Ook zijn er problemen met het proces voor het verkrijgen van verblijfsdocumenten na aankomst. Voor hervestigde vluchtelingen die tijdens missies worden geselecteerd zouden de verblijfsdocumenten bij aankomst klaar moeten liggen. De noodzakelijke gegevens voor het aanmaken van een verblijfsdocument dienen immers tijdens de missie verzameld te worden. Dit verloopt niet altijd goed.¹²⁰ Zoals eerder genoemd mislukt de

¹¹⁸ WODC, *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013.

¹¹⁹ Interview, Richard Smith en Martin Dijkhuizen, IND Hervestigingszaken, 9 mei 2016.

¹²⁰ WODC, *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013.

afname van biometrische gegevens regelmatig. Voor dossiervluchtelingen geldt dat de verblijfsdocumenten pas bij aankomst in Nederland in orde worden gemaakt. In beide gevallen betekent het feit dat de verblijfsdocumenten niet direct beschikbaar zijn dat vertraging optreedt bij aankomst. Daarnaast betekent de vertraagde afgifte van verblijfsdocumenten dat er problemen ontstaan bij aankomst in de ontvangende gemeente, zoals het inschrijven bij een bank en ziektekostenverzekering.¹²¹

6.1.2 *Integratie*

Integratie speelt een belangrijke rol voor het beleid en de uitvoeringspraktijk van hervestiging. In dit onderzoek zijn drie discussiepunten naar voren gekomen die samenhangen met integratie. Het eerste punt gaat over de culturele oriëntatie-training voor dossiervluchtelingen. Wegens beëindiging van het subsidietraject zijn de culturele oriëntatietrainingen die de IOM verzorgde voor dossiervluchtelingen komen te vervallen. De IOM benadrukt dat ook voor deze categorie vluchtelingen een voorbereiding op de komst naar Nederland essentieel is.¹²² Inmiddels is dit ondervangen door de inzet van nieuwe technologische mogelijkheden om de vluchtelingen op 'vlieghoogte' te brengen voor aankomst in Nederland.¹²³ Zo kunnen via Skype sessies reeds in Nederland woonachtige vluchtelingen hun landgenoten die zich nog in het land van toevlucht bevinden voorbereiden op hun komst naar Nederland. Deze reeds in Nederland verblijvende landgenoten zijn ook aanwezig bij de aankomst op de luchthaven Schiphol. De UNHCR juicht het ruimer inzetten van vluchtelingen die al in Nederland verblijven bij culturele oriëntatietrainingen (lotgenoten contact) toe.¹²⁴

Het tweede punt betreft de wachttijd van de vluchtelingen in het land van opvang na selectie door Nederland. Zowel de UNHCR als VluchtelingenWerk plaatsen vraagtekens bij de huidige inrichting van de procedure, waarbij vluchtelingen na de selectie gemiddeld 6 maanden moeten wachten om naar Nederland te reizen. Volgens UNHCR en VluchtelingenWerk kan een snellere overkomst naar Nederland voordelen bieden boven een langer verblijf in het land van toevlucht, bijvoorbeeld vanwege integratie-aspecten.¹²⁵ Desondanks vindt de UNHCR wel dat de culturele oriëntatietraining die wordt verzorgd tijdens de 6 maanden wachttijd waardevol is voor de voorbereiding op de aankomst en het verblijf in Nederland.¹²⁶ Overigens adviseert de UNHCR in het eigen Resettlement Handbook een termijn van 12 maanden, vanaf het moment van indiening van de voordracht tot aan vertrek van de vluchteling, voor zaken die binnen de normale prioriteit vallen.¹²⁷

Het derde punt ten aanzien van de integratie is de taalkennis. Sommige contactpersonen van begeleidende organisaties ervaren dat hervestigde vluchtelingen minder oplei-

121 Regioplan, *Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel*, 2012.

122 Interview Tanja Pacifico & Mia McKenzie, respectievelijk Coördinator 'Migrant Training & Project Assistant 'Migrant Training and Integration, Resettlement & Integration', International Organization for Migration.

123 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016.

124 Interview Luke Korlaar, Protection Associate, UNHCR, 20 mei 2016.

125 Interview Ariane den Uyl, beleidsmedewerker, VluchtelingenWerk Nederland, 18 mei 2016 en Luke Korlaar, Protection Associate, UNHCR, 20 mei 2016.

126 Interview Luke Korlaar, Protection Associate, UNHCR, 20 mei 2016.

127 *UNHCR Resettlement Handbook*, p. 247

dingsachtergrond hebben dan vluchtelingen die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen.¹²⁸ Hervestigde vluchtelingen hebben vaak te hoge verwachtingen en zijn daarvoor snel teleurgesteld bij het realiseren van hun kansen en mogelijkheden. Dit uit zich onder andere in ontevredenheid over gevolgde taalcursussen.¹²⁹ Het is niet altijd mogelijk om direct met een taalcursus te beginnen en het duurt enige tijd voordat de hervestigde vluchteling zich de taal eigen heeft gemaakt.¹³⁰ Gebrekkige taalkennis frustreert het integratieproces. Met name voor de eerste periode in de gemeente van opvang zou een tolk zeer behulpzaam zijn, zeker in het geval van een vluchteling met medische problemen. Een tolk is dan echter meestal niet beschikbaar omdat de gemeente hier geen budget beschikbaar voor heeft.¹³¹

6.1.3 *Verblijf*

De beschikbaarheid van gepaste huisvesting voor statushouders in zijn algemeenheid wordt door de IOM genoemd als de grootste uitdaging van het Nederlandse hervestigingsbeleid.¹³² Dit zou samenhangen met het onderscheid binnen de Nederlandse woningmarkt tussen sociale en particuliere woningen. Het COA is echter van mening dat de acquisitie van woningen voor hervestigde vluchtelingen goed loopt.¹³³ Een ander, klein punt betreffende huisvesting is de woninginrichting. De ontvangende gemeente is verplicht de woning van een basisinrichting te voorzien. De financiering hiervan komt echter voor rekening van de hervestigde vluchteling, bijvoorbeeld in de vorm van een lening die moet worden afbetaald of wordt kwijtgescholden. In het geval dat de financiering van de basisinrichting voor rekening komt van de hervestigde vluchteling is het wellicht beter hem zelf te laten beslissen over de inrichting. De wensen van de vluchteling op dat gebied komen namelijk niet altijd overeen met hetgeen voor hen is voorbereid.¹³⁴ Hierop wordt tegenwoordig ingespeeld door de vluchteling tijdens de culturele oriëntatietraining voor te houden welke mogelijkheden de verblijfgemeente hiertoe biedt.¹³⁵ De huisvestingsvraag laat iets zien wat ook op andere gebieden terugkomt zoals de maatschappelijke begeleiding van de hervestigde vluchteling. Gemeenten hebben grote vrijheid in het invullen van voorzieningen voor deze vluchtelingen waardoor grote verschillen tussen gemeenten ontstaan.

6.1.4 *Medisch*

Medische gevallen vormen een belangrijk aandachtspunt bij hervestiging. Nederland heeft bijvoorbeeld een sub-quotum voor medische gevallen. Maar ook is er in de uitvoeringspraktijk bijzondere aandacht voor de begeleiding van vluchtelingen met een medische indicatie, zowel voor als na de reis naar Nederland. De werkwijze met gemiddeld 6 maanden wachttijd waarna de vluchtelingen direct worden doorgeplaatst naar een gemeente in Nederland heeft als nadeel dat flexibiliteit ten aanzien van zogenaamde

128 COA, *Meedoen. Een onderzoek naar participatie, welbevinden en begeleiding van hervestigde vluchtelingen*, 2015.

129 Stichting Studenten-Vluchteling UAF, *External Evaluation report. Project Studie en ontmoeting*, 2015.

130 Regioplan, *Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel*, 2012.

131 Regioplan, *Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel*, 2012.

132 Interview Tanja Pacifico & Mia McKenzie, respectievelijk Coördinator 'Migrant Training and Integration' & Project Assistant 'Migrant Training, Resettlement & Integration', International Organization for Migration, 10 mei 2016.

133 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016.

134 WODC, *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013.

135 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016.

medical emergency cases wordt ingeperkt. Deels wordt dit ondervangen door de bestaande noodvoorziening in Roemenië. In afwachting van hun komst naar Nederland kunnen vluchtelingen tijdelijk worden opgevangen in Roemenië indien een verblijf in het land van toevlucht niet langer verantwoord is. Plaatsing van medical emergency cases op die locatie blijkt in de praktijk echter problematisch.¹³⁶ Zo staat Roemenië soms het tijdelijke verblijf van een medical emergency case niet toe omdat de omstandigheden in de noodvoorziening niet toereikend zijn..

Ook zou er meer aandacht moeten zijn voor medische gevallen bij aankomst in de ontvangende gemeente. In het algemeen is de algehele coördinatie van zorg in de gemeente een punt van aandacht.¹³⁷ Meer in het bijzonder betreft dit de overdracht van het medische dossier tussen het BMA van de IND en de huisarts in de ontvangende gemeente.¹³⁸ Een ander punt van algemene aard is dat sommige contactpersonen van begeleidende organisaties ervaren dat hervestigde vluchtelingen meer medische problemen hebben dan vluchtelingen die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen.¹³⁹ Ook dreigde er aanvankelijk een probleem met betrekking tot de zorgkostenverzekering bij invoering van het beleid ten aanzien van directe plaatsing in gemeentes. De hervestigde vluchteling krijgt in eerste instantie een zorgkostenverzekering van het COA. In de verblijfsgemeente wordt vervolgens een reguliere zorgkostenverzekering aangevraagd. Hierdoor dreigde een verzekeringsgat. Dit is opgelost door de COA-verzekering door te laten lopen tot het moment dat de reguliere verzekering is gerealiseerd.

Een ander punt van belang bij de medische zorg van hervestigde vluchtelingen is de inzet van tolken. Sinds 2012 wordt de inzet van tolken bij een medische intake van de hervestigde vluchteling bij een huisarts alleen vergoed indien deze binnen twee weken na aankomst in de verblijfsgemeente wordt gedaan.¹⁴⁰ Maar dit is niet het geval bij andere, daarop volgende contacten met zorgverleners. Dit is echter wel wenselijk.¹⁴¹

6.2 Good practices

Op basis van de geraadpleegde bronnen kunnen de onderstaande good practices worden geïdentificeerd:

- De IOM vindt het positief dat Nederland met de langjarige traditie van hervestigingsprogramma's een structurele bijdrage levert aan het bieden van mogelijkheden tot legale migratie.¹⁴² Verschillende stakeholders roemen de goede samenwerking tus-

136 Interview Ariane den Uyl, beleidsmedewerker, VluchtelingenWerk Nederland, 18 mei 2016.

137 Interview Ariane den Uyl, beleidsmedewerker, VluchtelingenWerk Nederland, 18 mei 2016.

138 Regioplan, *Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel*, 2012; Interview Ariane den Uyl, beleidsmedewerker, VluchtelingenWerk Nederland, 18 mei 2016; WODC, *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013.

139 COA, *Meedoen. Een onderzoek naar participatie, welbevinden en begeleiding van hervestigde vluchtelingen*, 2015.

140 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016.

141 Interview Ariane den Uyl, beleidsmedewerker, VluchtelingenWerk Nederland, 18 mei 2016. Zie tevens het rapport van Nivel, *Noodzaak en omvang van de inzet van professionele tolken in de zorg. Een inventarisatie onder zorgverleners*, 2016.

142 Interview Tanja Pacifico & Mia McKenzie, respectievelijk Coördinator 'Migrant Training and Integration' & Project Assistant 'Migrant Training, Resettlement & Integration', International Organization for Migration, 10 mei 2016.

sen de verschillende partijen.¹⁴³ Het is een complexe keten maar mede door langjarige goede samenwerking is de informatie uitwisseling tussen de verschillende partijen verbeterd.¹⁴⁴

- In het WODC rapport 'Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen' wordt geconcludeerd dat de uitvoering van het beleid per gemeente in sterke mate verschilt. Om die reden kunnen volgens de auteurs geen good practices worden geformuleerd. Deze conclusie heeft overigens betrekking op het beleid om een groot aantal taken in het kader van hervestigde vluchtelingen bij gemeenten neer te leggen.¹⁴⁵
- Een geconcentreerde uitplaatsing van hervestigde vluchtelingen in een kleinere groep van gemeenten, bij voorkeur in middelgrote gemeenten,¹⁴⁶ geniet de voorkeur. Dit geeft schaalvoordelen.¹⁴⁷
- UNHCR en de IOM vinden dat het buddysysteem waarbij reeds in Nederland aanwezige vluchtelingen worden ingeschakeld bij het voorbereiden van landgenoten als good practice kan worden aangemerkt. Deze buddy's kunnen bijvoorbeeld met een skype verbinding contact leggen met de geselecteerde vluchteling. Het COA vindt het van belang om nieuwe technologische mogelijkheden in te zetten om de vluchtelingen op 'vlieghoogte' te brengen voor aankomst in Nederland.¹⁴⁸ Onder de noemer van het buddysysteem wordt ook genoemd het inschakelen van expats woonachtig in landen van toevlucht bij het geven van taalcurssussen.¹⁴⁹
- Het COA vindt snelle inschrijving van vluchtelingen via de gemeente in de Basisregistratie personen (BRP) en tegelijkertijd daarmee de snelle toekenning van een Burger-servicenummer (BSN) een pluspunt. Het snel beschikken over een BSN is van belang omdat allerlei administratieve zaken (bijvoorbeeld regelen van verzekering, uitkering) daarvan afhankelijk zijn.
- Het COA benadrukt ook dat de maatschappelijke betrokkenheid van vrijwilligers en de landelijke dekking die in Nederland is gerealiseerd als het gaat om de aanwezigheid van vrijwilligers als good practice kunnen worden aangemerkt.
- Door de aanwezigheid van een landelijk werkende NGO (VluchtelingenWerk Nederland) met lokaal georganiseerde vrijwilligers kan in vrijwel iedere gemeente de

143 Interview Richard Smith en Martin Dijkhuizen, IND Hervestigingszaken, 9 mei 2016.

144 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016.

145 WODC, *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, 2013.

146 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016; Interview Ariane den Uyl, beleidsmedewerker, VluchtelingenWerk Nederland, 18 mei 2016.

147 Regioplan, *Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel*, 2012.

148 Interview Nicolien Rengers, Coördinator hervestiging & relocatie, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 12 mei 2016.

149 Interview Tanja Pacifico & Mia McKenzie, respectievelijk Coördinator 'Migrant Training and Integration' & Project Assistant 'Migrant Training, Resettlement & Integration', International Organization for Migration, 10 mei 2016; Interview Luke Korlaar, Protection Associate, UNHCR, 20 mei 2016.

lokale bevolking worden betrokken bij de opvang van uitgenodigde vluchtelingen en tegelijk adequate begeleiding worden geboden. Over het algemeen is in alle gemeenten een goed draagvlak voor de huisvesting van uitgenodigde vluchtelingen. Dankzij de wettelijke huisvestingstaakstelling en omdat gemeenten graag uitgenodigde vluchtelingen opvangen, lukt het tot dusver goed om tijdig huisvesting te vinden.

- Ten slotte is ook het feit dat hervestigde vluchtelingen direct een woning kunnen betrekken een good practice.

7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Nederland maakt al sinds 1977 beleid op het gebied van hervestiging. Het Nederlandse hervestigingsbeleid vormt een bijdrage aan het hervestigingsprogramma van de UNHCR. Nederland kent geen humanitaire toelatingsprogramma's. Indien de clause uit de Verklaring EU-Turkije actueel wordt ten aanzien van het humanitaire toelatingsprogramma, dan zal Nederland hieraan uitvoering geven als hervestiging en dus om die reden ook beleidsmatig als hervestiging kwalificeren. Ook heeft Nederland geen plannen op het gebied van privaat gesponsorde programma's. Wel staat Nederland open voor initiatieven van de Europese Commissie op dit gebied. Dit rapport staat derhalve in het teken van het Nederlandse hervestigingsbeleid.

Het juridische kader voor het hervestigingsbeleid is tweeledig. Voordat een vluchteling voor hervestiging aan Nederland wordt voorgedragen, moet die vluchteling over de zogenaamde UNHCR- mandaatstatus beschikken. De vluchteling moet door de UNHCR als zodanig zijn erkend. Daarnaast moet de UNHCR hebben vastgesteld dat hervestiging de enige duurzame oplossing is die rest voor de vluchteling in kwestie. Het nationale juridische kader van het hervestigingsbeleid is artikel 29 van de Vreemdelingswet. Hierin staan de juridische criteria voor de asieltoets. Het juridisch kader voor hervestigde vluchtelingen en asielzoekers is hetzelfde, zowel wat betreft de asieltoets als gezinshereniging en naturalisatie. Het Nederlandse hervestigingsbeleid is afwijkend van het UNHCR-uitgangspunt in de zin dat Nederland de vreemdeling niet direct een permanente verblijfstatus toekent, maar een tijdelijke verblijfstatus die na vijf jaar kan worden omgezet in verblijfstatus voor onbepaalde tijd.

Het hervestigingsbeleid wordt gekenmerkt door een grote mate van continuïteit door de jaren heen. In 1984 is het quotumbeleid geïntroduceerd en sindsdien gehandhaafd. In 1987 is er een quotum verhoging geweest van 250 naar 500 hervestigingsplaatsen per jaar. De omvang van het quotum lijkt met name een historische verworvenheid. Er ligt geen rekenmethode ten grondslag aan de omvang van het quotum noch een gedefinieerd criterium. Sinds 1999 is er sprake van een meerjarig quotum om de flexibiliteit met het invullen van de hervestigingsplaatsen te vergroten. Voor de beleidskaders die de periode van dit onderzoek omvatten, de periode 2011-2015, is het quotum behaald, met een minimale overschrijding of een minimale onderbenutting.

Een ander kenmerkend punt voor de Nederlandse situatie is de toets op het integratieprofiel van de hervestigde vluchteling. Het integratiepotentieel is al sinds het begin van de jaren negentig een aandachtspunt en sinds 2005 wordt daadwerkelijk getoetst op contra-indicaties. Gezien het feit dat het integratie potentieel slechts in sporadische gevallen als grond om niet tot hervestiging over te gaan wordt aangevoerd, kunnen vragen worden gesteld bij de prominente rol die dit criterium heeft gekregen in het hervestigingsbeleid. Tot op zekere hoogte is het integratiecriterium illustratief voor een algemenere tendens. Waar het hervestigingsbeleid in eerste instantie vooral een huma-

nitair doel diende, wordt het beleid nu ingezet voor de strategische prioriteiten van het kabinet.

Er is relatief weinig publiek debat over het onderwerp hervestiging, behoudens enige discussie in de Tweede Kamer over de omvang van het quotum en de verschillen tussen UNHCR-voordrachten en de teruggave hiervan door de IND. Voor de nabije toekomst groeit het belang van de Europese agenda op het gebied van migratie voor het Nederlandse hervestigingsprogramma. Op dit moment laat deze ontwikkeling zich met name gelden wat betreft de invulling van het quotum. De belangrijkste nationaliteit binnen het quotum betreft namelijk de Syrische.

De uitvoeringspraktijk van het hervestigingsbeleid wordt gekenmerkt door nauwe samenwerking tussen verschillende organisaties, onder andere de UNHCR, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de IND, het COA, de IOM, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Hoe de samenwerking concreet verloopt in de praktijk is afhankelijk van de selectiemethode: selectiemissies of dossiervoordrachten. Iedere organisatie vervult een specifieke rol in de uitvoeringspraktijk op basis van de specifieke expertise en verantwoordelijkheden van de betreffende organisatie. De belangrijkste, recente wijziging in de uitvoeringspraktijk van het hervestigingsbeleid is de directe plaatsing in de ontvangende gemeenten. Waar de hervestigde vluchtelingen eerst een periode werden opgevangen in een centrale opvang in Amersfoort, daar worden ze sinds 2011 direct geplaatst in een woning in de verblijfgemeente. Dit betekent niet alleen een kostenbesparing voor de Nederlandse overheid, maar ook dat de hervestigde vluchteling direct kan beginnen met integratie in Nederland. In het land van opvang wordt de hervestigingskandidaat voorbereid met behulp van een culturele oriëntatie-training.

Uit vier evaluatierapporten over de periode 2011-2015, de interviews en de expertmeeeting in het kader van deze studie komt het gedeelde beeld naar voren dat het hervestigingsbeleid goed loopt. Stakeholders roemen de goede samenwerking tussen de verschillende partijen. Door de directe huisvesting in een gemeente begint de integratie van de vluchteling in Nederland direct na aankomst. Dit loopt in goede banen onder andere vanwege de snelle afgifte van het burgerservicenummer van de vluchteling. Ook kunnen de verblijfsdocumenten, die nodig zijn voor toegang tot voorzieningen, sneller worden verstrekt wanneer biometrische gegevens al voor binnenkomst zijn afgenomen. Dit lukt niet altijd. Er is een grote maatschappelijke betrokkenheid. Er zijn veel vrijwilligers die, doorgaans onder begeleiding van een landelijke organisatie (VluchtelingenWerk Nederland), zorg dragen voor de maatschappelijke begeleiding. Verbeterpunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen hangen vooral samen met de stroomlijning van het proces van directe plaatsing. Omdat de opvang op gemeentelijk niveau wordt geregeld kunnen er grote verschillen zijn tussen gemeenten hoe de opvang en begeleiding wordt georganiseerd. Vluchtelingen geven zelf aan dat snelle verwerving van de Nederlandse taal vaak moeilijk is. Niet altijd kan direct worden gestart met een taalcursus. De inzet van tolken is beperkt. Met name wordt de toegang

tot de medische zorg bemoeilijkt omdat er geen vergoeding van tolkkosten mogelijk is voor contacten met zorgverleners, met uitzondering van het eerste contact met de huisarts.

LITERATUUR

COA (2015), *Meedoen. Een onderzoek naar participatie, welbevinden en begeleiding hervestigde vluchtelingen*, Rijswijk: COA.

Kumin, J., (2015), *Welcoming engagement: How private sponsorship can strenghten refugee resettlement in the European Union*, Brussels: Migration Policy Institute.

Onderzoek & Analyse NL EMN NCP (2016), *Arbeidsmarktintegratie van personen die internationale of humanitaire bescherming genieten in Nederland. Beleid en goede werkwijzen*, Rijswijk, Rijswijk: Afdeling Onderzoek & Analyse, NL EMN NCP.

Regioplan (2012), *Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel, 2012*.

UAF (2015), *External Evaluation Report: Project Studie en Ontmoeting*.

UNHCR (2011), *UNHCR Resettlement Handbook*, Geneva: UNHCR.

UNHCR (2015), *UNHCR Refugee Resettlement Trends*, Geneva: UNHCR.

WODC (2008), *Uitgenodigde vluchtelingen*, Den Haag: WODC.

WODC (2013), *Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid*, Groningen: Pro Facto in opdracht van het WODC.

PARLEMENTAIRE STUKKEN

Eerste Kamer

Kamerstukken I, 2012/13, nr. 31 549, M

Tweede Kamer

Kamerstukken II, 1984/1985, 18 389, nr. 13, p.5

Kamerstukken II, 1985/1986, 19 637, nr. 1-2

Kamerstukken II, 1999/2000, 19 637 nr. 486, p. 2.

Kamerstukken II, 2003/2004, 19 637 nr. 841, p. 1

Kamerstukken II, 2005/2006, 19637 en 29 237, nr. 1071

Kamerstukken II, 2006/2007, 19 637, nr. 1126

Kamerstukken II, 2007/2008, 19637, nr. 1182

Kamerstukken II, 2011/2012, 19 637, nr. 1493

Kamerstukken II, 2012/2013, 19 637, nr. 1715

Kamerstukken II, 2014/15, 19637, nrs. 1812, 1935

Kamerstukken II, 2014/15, 32 317, nr. 320

Kamerstukken II, 2015/16, 19637, nr. 2087

BIJLAGE I: LIJST GEÏNTERVIEWWDE PERSONEN

Dhr. A. Baas	COA
Dhr. M. Dijkhuizen	IND
Mevr. M. de Haan	Amnesty International
Dhr. L. Korlaar	UNHCR
Mevr. M. McKenzie	IOM
Dhr. C. Mommers	Amnesty International
Mevr. T. Pacifico	IOM
Mevr. N. Rengers	COA
Mevr. A. Siezen	Ministerie van Veiligheid & Justitie
Dhr. R. Smith	IND
Mevr. A. den Uyl	VluchtelingenWerk Nederland
Dhr. G. van Zadelhoff	IND

BIJLAGE II: LIJST MET ORGANISATIES

UNHCR

De UNHCR is in 1950 in het leven geroepen door de Verenigde Naties. De organisatie beschermt en ondersteunt vluchtelingen over de hele wereld. Op basis van het Vluchtelingenverdrag uit 1951 zet de UNHCR er zich wereldwijd voor in dat mensen die met vervolging worden bedreigd asiel kunnen krijgen. Deze organisatie brengt wereldwijd de behoefte in kaart die er bestaat om vluchtelingen te hervestigen. De UNHCR is belast met de voordracht van potentieel te hervestigen vluchtelingen. Ook tijdens de selectie-missies speelt deze organisatie een belangrijke rol.

Ministerie van Veiligheid & Justitie

Het ministerie van Veiligheid en Justitie is onder andere verantwoordelijk voor het migratiebeleid. Hieronder valt ook het hervestigingsbeleid.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de inpassing van het Nederlandse vreemdelingenbeleid in het kader van Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Daarbij is het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de coördinatie van het contact van de Nederlandse overheid met UNHCR.¹⁵⁰ Dit ministerie stelt ook, voor zover mogelijk, de ambtsberichten op over de landen van herkomst van (hervestigde) vluchtelingen. Deze ambtsberichten bevatten informatie over die betreffende landen die onder andere door de IND wordt gebruikt bij de beoordeling van de asielmotieven.

COA

Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoording aflegt aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het COA heeft de regie over het hervestigingsproces vanaf de selectie tot de overdracht aan de verblijfsgemeente. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang, culturele oriëntatietraining, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland. De organisatie 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.

IND

De IND is een agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De IND is de toelatingsorganisatie van Nederland. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Medewerkers van de IND worden betrokken bij de bepaling van de bestemming voor de selectie-missies. Ook zijn zij betrokken bij de afhandeling van de zogenaamde dossiercases. De IND is ook ter plaatse aanwezig bij selectie-missies naar landen van toevlucht.

¹⁵⁰ WODC, Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid, 2013 p. 21.

Het Bureau Medisch Advisering (BMA) is een onderdeel van de IND. Artsen die werkzaam zijn bij het BMA beoordelen tijdens een selectiemissie de medische toestand van hervestigde vluchtelingen en stellen een medisch dossier op. Ook bij dossiervoordrachten, in het geval van medische omstandigheden, kijkt het BMA mee.

IOM

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een intergouvernementele organisatie met een hoofdkantoor in Genève. De organisatie is in 1951 opgericht als *Intergovernmental Committee for European Migration* (ICEM), om ontheemden in Europa in de naoorlogse jaren terug te begeleiden naar huis. Uitgangspunt voor IOM is dat humane en ordelijke migratie zowel migranten als de gehele samenleving ten goede komt.¹⁵¹ De IOM regelt de overkomst van hervestigde vluchtelingen die zich in Nederland mogen vestigen en van familieleden die overkomen in het kader van gezinshereniging. In de periode 2011-2015 heeft IOM ook culturele oriëntatietrainingen gegeven aan vluchtelingen die op basis van een dossiervoordracht worden uitgenodigd. Daarnaast verzorgt de IOM op projectbasis de voorlichting over Nederland aan deze 'dossiervluchtelingen'.

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het aanbieden en inrichten van een geschikte woning aan de hervestigde vluchtelingen. De gemeenten nemen na aankomst in Nederland de regierol van het COA over. Gemeenten zijn financieel en wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet inkomensondersteuning. Hervestigde vluchtelingen kunnen, voor zover zij niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien, bij gemeente aankloppen voor inkomensondersteuning. De maatschappelijke begeleiding van statushouders is een verantwoordelijkheid van de gemeenten, die door middel van een vastgestelde subsidie begeleiding kunnen inkopen bij maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland of door welzijnsinstellingen laten uitvoeren.

Maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties verzorgen de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen en maken hen na aankomst wegwijs in de Nederlandse samenleving. VluchtelingenWerk Nederland speelt hierbij een belangrijke rol. Deze organisatie behartigt de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland, vanaf het moment van binnenkomst tot integratie in de Nederlandse samenleving. Met vele duizenden vrijwilligers verzorgt VluchtelingenWerk Nederland onder andere de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen, waaronder uitgenodigde vluchtelingen. Het gaat om het verlenen van praktische ondersteuning bij de toegang tot voorzieningen, onderwijs en werk, het wegwijs maken in de gemeente en het opbouwen van een sociaal netwerk.

151 <http://www.iom-nederland.nl/nl/>

UAF

De Stichting voor Vluchtelingstudenten UAF is een organisatie die vluchtelingen begeleidt bij hun studie in het hoger onderwijs en het vinden van een baan die aansluit bij hun capaciteiten.

Nidos

De Stichting Nidos voert als onafhankelijke (gezins-)voogdij instelling, op grond van de wet, de voogdijtaak uit voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen.

BIJLAGE III: DEFINITIES

De volgende hoofdbegrippen zijn in de Common Template gebruikt. De definities zijn overgenomen van de EMN Glossary v3.0¹⁵² tenzij anders is aangegeven in voetnoten.

Aanvrager voor internationale bescherming: een vreemdeling of een staatloze die een aanvraag heeft ingediend voor internationale bescherming, waarover nog geen definitief besluit is genomen.

Asiel: een vorm van bescherming door een staat op zijn grondgebied, gebaseerd op het principe van niet-uitzetting en internationaal of nationaal erkende vluchtelingenrechten welke is toegewezen aan een persoon die geen bescherming kan vragen in het land waar hij/zij staatsburger en/of woonachtig is, met name uit vrees te worden vervolgd om redenen van ras, religie, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.

Asielverzoek: een aanvraag van een vreemdeling of een staatloze dat kan worden beschouwd als een verzoek voor bescherming onder het Vluchtelingenverdrag van 1951 of nationaal vluchtelingenrecht.

Asielzoeker: in de algemene context, een persoon die in een ander land dan het zijne, bescherming zoekt tegen vervolging of ernstige schade en in afwachting is van een besluit op de aanvraag voor een vluchtelingenstatus onder de betreffende internationale en nationale instrumenten. In de EU-context, een persoon die een aanvraag heeft ingediend voor bescherming onder het Vluchtelingenverdrag, waarover nog geen definitief besluit is genomen.

Bescherming op humanitaire gronden: een persoon die het onderwerp vormt van een beslissing tot verlening van verblijf op humanitaire gronden volgens nationale wetgeving betreffende internationale bescherming door administratieve of gerechtelijke instanties. Het betreft tevens personen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming zoals momenteel omschreven in de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU) maar desondanks beschermd zijn tegen uitzetting op grond van verplichtingen die op alle lidstaten rusten uit hoofde van internationale rechtsinstrumenten op het gebied van vluchtelingen en mensenrechten of op grond van beginselen die voortvloeien uit dergelijke instrumenten. [...] personen aan wie een verblijfsvergunning is verleend op humanitaire gronden, maar die niet eerder internationale bescherming hebben aangevraagd, vallen niet onder dit begrip.

Derdelander: betekent elke persoon die geen onderdaan van de Unie is (inclusief staatlozen) binnen de betekenis van artikel 17 lid 1 van het Verdrag en niet iemand is die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt, zoals gedefinieerd in artikel 2 lid 5 van de Schengengrenscodes.

¹⁵² Beschikbaar op http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf

Dossiervoordracht: in de context van deze studie, de selectie van vreemdelingen of staatlozen voor de hervestiging/humanitaire toelatingsprogramma op basis van een schriftelijk document in plaats van selectie in een land. In het geval van hervestiging worden zulke documenten normaliter verstrekt door de UNHCR.

Duurzame oplossingen: Alle middelen waarmee de situatie van vluchtelingen bevredigend en permanent kan worden opgelost, zodat zij een normaal leven kunnen leiden. Hoge Commissariaat der Verenigde Naties voor vluchtelingen: Het vluchtelingenagentschap van de Verenigde Naties (VN) die het mandaat heeft om internationale acties voor de bescherming van vluchtelingen te leiden en coördineren en vluchtelingenproblemen wereldwijd op te lossen, alsmede de rechten en het welzijn van vluchtelingen te beschermen.

Integratie: in de EU-context, een dynamisch wederkerig proces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en inwoners van lidstaten.

Internationale bescherming: In de algemene context, de acties van de internationale gemeenschap op basis van internationale wetgeving gericht op bescherming van de fundamentele rechten van een specifieke groep personen buiten hun land van herkomst die de nationale bescherming van hun eigen land ontberen. In de EU-context, bescherming die de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming inhoudt.

Oriëntatietrainingen: Oriëntatietrainingen bieden typisch feitelijke informatie over het bestemmingsland, maar kunnen ook gericht zijn op het bevorderen van een positieve houding voor uiteindelijke succesvolle aanpassing. Dit kan tevens mogelijkheden voor migranten inhouden om de benodigde vaardigheden te verwerven (en gebruiken) voor hun integratie en een nuttige houding te ontwikkelen, inclusief proactiviteit, zelfredzaamheid en vindingrijkheid (weten hoe de gezochte informatie gevonden kan worden); tot de vaardigheden behoort het weten hoe men zich moet gedragen in bepaalde situaties, tijdmanagement en doelen stellen, evenals in staat zijn complexe systemen te gebruiken, zoals bankieren, sociale-, gezondheids- en hulpdiensten, vervoer enz. (bron: IOM Best Practices IOM's migrantentraining en oriëntatieprogramma's vóór vertrek).

Persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt: een vreemdeling of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen.

Persoon die internationale bescherming geniet: betekent een persoon die de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is verleend.

Subsidiaire beschermingsstatus: erkenning als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, van een vreemdeling of staatloze door een lidstaat.

Verblijfsvergunning: elke machtiging verstrekt door de autoriteiten van een EU-lidstaat die een niet-EU onderdaan een rechtmatig verblijf op zijn grondgebied toestaat.

Verzoek om internationale bescherming: een verzoek van een vreemdeling of een staatloze tot bescherming door een lidstaat dat kan worden beschouwd als een verzoek tot het verkrijgen van de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus en waarbij de betrokkene niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere bescherming, buiten de reikwijdte van Richtlijn 2011/95/EU, waarvoor een afzonderlijke aanvraag kan worden ingediend.

Vluchteling: In de algemene context, hetzij een persoon die vanwege een gegronde vrees voor vervolging op grond van ras, geloof, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging zich buiten het land van herkomst bevindt en niet in staat is of vanwege deze vrees niet bereid is gebruik te maken van de bescherming van dat land, of een persoon die staatloos is en om dezelfde redenen als hiervoor genoemd zich buiten het voormalige land van verblijf bevindt en niet in staat is of vanwege deze vrees niet bereid is daar naar terug te keren. In de EU-context, hetzij een vreemdeling die vanwege een gegronde vrees voor vervolging op grond van ras, geloof, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep, of zijn politieke overtuiging zich buiten het land van herkomst bevindt en niet in staat is of vanwege deze vrees niet bereid is gebruik te maken van de bescherming van dat land, of een persoon die staatloos is en om dezelfde redenen als hierboven genoemd zich buiten het voormalige land van verblijf bevindt en niet in staat is of vanwege deze vrees niet bereid is daar naar terug te keren en voor wie art. 12 (uitsluiting) van Richtlijn 2011/95/EU niet van toepassing is.

Vluchtelingenstatus: de erkenning als vluchteling van een vreemdeling of staatloze door een lidstaat.

Vluchtelingenverdrag: betekent de Conventie met betrekking tot de status van vluchtelingen gehouden in Genève op 28 juli 1951, zoals gewijzigd in het Protocol van New York van 31 januari 1967.

Daarnaast gebruikt deze studie de volgende concepten en definities:

Hervestigde persoon: in de context van deze studie, een vreemdeling of staatloze die overkomt van een derde land naar een lidstaat in het kader van een hervestigingsregeling.

Hervestiging: In de algemene context, de selectie en overkomst van vluchtelingen van

een land waar zij bescherming hebben gezocht, naar een derde land die heeft ingestemd ze als vluchteling met een permanente verblijfsstatus toe te laten. De verleende status verzekert bescherming tegen uitzetting en geeft een hervestigde vluchteling en zijn/haar familie of personen afhankelijk van de vluchteling toegang tot rechten gelijkwaardig aan die van de staatsburgers. Hervestiging houdt ook in de mogelijkheid uiteindelijk een genaturaliseerd staatsburger te worden in het land van hervestiging.¹⁵³ In de EU-context en specifiek in het kader van deze studie, de overkomst vanuit een derde land naar een lidstaat van een vreemdeling of staatloze op verzoek van de UNHCR en op basis van de noodzaak tot internationale bescherming, waar zij toestemming hebben om te verblijven met een van de volgende statussen:

- (i) vluchtelingenstatus in de zin van art. 2 lid d van de Richtlijn 2011/95/EU; of
- (ii) een status die onder nationaal en EU-wetgeving dezelfde rechten en voordelen biedt als de vluchtelingenstatus.

Humanitaire toelating: De term “toelating” is gedefinieerd als “de rechtmatige toegang van een vreemdeling op het grondgebied van een staat na inspectie en goedkeuring door een immigratiefunctionaris”. De term “humanitaire toelating” is echter niet gedefinieerd. In de context van deze studie gaat het bij humanitaire toelating om regelingen die gelijkenis vertonen met hervestiging, maar om diverse redenen niet geheel met de definitie van hervestiging overeenkomen. Hervestiging bijvoorbeeld, kan een permanente oplossing zijn voor de mensen die ervan profiteren, terwijl humanitaire toelating tijdelijk kan zijn. Daarnaast kan humanitaire toelating beschikbaar zijn voor een brede reeks potentiële begunstigen, terwijl het in aanmerking komen voor internationale bescherming (bepaald door de UNHCR) een voorwaarde is voor hervestiging. Humanitaire toelating is daarom bedoeld als de overgang voor humanitaire redenen van een vreemdeling van een derde land naar een lidstaat onder nationale wetgeving inzake internationale bescherming door administratieve of gerechtelijke instanties.

Privaat sponsorschap: Er is geen algemeen erkende definitie van privaat sponsorschap. Een belangrijk element bij privaat sponsorschap is dat een persoon, groep of organisatie de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de financiering, sociale en geestelijke ondersteuning van een hervestigde persoon of familie voor een vooraf bepaalde periode (gewoonlijk een jaar of zelfs langer) of totdat de persoon of familie zelfredzaam is geworden. Daarnaast hebben sponsors de optie de persoon of familie aan te geven die zij willen ondersteunen bij de hervestiging, hoewel sommige sponsors geen specifieke personen in gedachte hebben, maar meer met een bepaald profiel overeenkomen.¹⁵⁴

153 UNHCR *Resettlement Handbook*: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>. Hoewel hervestiging wettelijk verankerd is binnen het internationale kader, wordt de toepassing van het juridische instrument verschillend geïnterpreteerd. Zie H. Nakashiba, *Clarity UNHCR Resettlement. A few considerations from a legal perspective*, 2013, p.15. Daarom blijft een duidelijke definitie van de term onderworpen aan interpretatie door het land van hervestiging (d.w.z. het selectieproces kan tussen het ene en het andere land van hervestiging verschillen).

154 J. Kumin, *Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*, Brussels, 2015.

Selectiemissie: in de context van deze studie, het bezoek aan het land dat uitgevoerd wordt om vreemdelingen of staatlozen te selecteren voor hervestiging/humanitair toelatingsprogramma, georganiseerd als een missie van vertegenwoordigers van de lidstaat aan het derde land. In het geval van hervestiging worden zulke missies normaliter voorbereid in samenwerking met de UNHCR.

BIJLAGE IV: INTERVIEW FORMAT

1) **Achtergrond**

In welke hoedanigheid heeft u te maken met het hervestigingsbeleid?

2) **Beleidskader voor hervestiging**

Hoe wordt het hervestigingsbeleid opgesteld? Wie zijn daar bij betrokken?

Wat zijn de belangrijkste doelen van het hervestigingsbeleid?

Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten bij het Nederlandse hervestigingsbeleid?

Is er sprake van geografische prioritering bij hervestiging (periode 2011-2016)? (bijvoorbeeld regio's nationaliteiten)

Hoe wordt het quotum bepaald? En hoe wordt dit toegepast?

Hoe wordt het hervestigingsbeleid bekostigd? Kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen kosten voor en na de aankomst van de uitgenodigde vluchtelingen?

Bestaan er naast het hervestigingsbeleid nog andere hervestigingsprogramma's bijvoorbeeld humanitaire toelatingsprogramma's? Is er een Nederlandse standpunt inzake privaot gefinancierde hervestigingsprogramma's? En zo ja wat is dat standpunt?

3) **Selectie van vluchtelingen**

Moet de uitgenodigde vluchteling erkend zijn als vluchteling door UNHCR of een derde land?

Kan de uit te nodigen vluchteling ook worden toegelaten op grond van subsidiaire bescherming? Maakt de UNHCR eigenlijk een dergelijk onderscheid?

Herbeoordeelt Nederland de status van de vluchteling zoals toegekend door UNHCR?

Gebruikt Nederland aanvullende criteria om te prioriteren bij de selectie van vluchtelingen? Zo ja, welke criteria? Wie bepaalt deze criteria?

Gebruikt Nederland aanvullende criteria om te deprioriteren bij de selectie van vluchtelingen? Zo ja, welke criteria? Wie bepaalt deze criteria?

4) **Status van uitgenodigde vluchteling**

Wordt er een formele overeenkomst getekend tussen de uitgenodigde vluchteling en de Nederlandse staat? Zo ja, wat is het doel van deze overeenkomst?

Mag de uitgenodigde vluchteling zich vrij bewegen binnen Nederland?

Mag de uitgenodigde vluchteling vrij reizen naar andere lidstaten?

Is de status van een uitgenodigde vluchteling anders dan die van een asielzoeker?

Hebben uitgenodigde asielzoekers het recht op gezinshereniging? Is dit anders dan asielzoekers?

Hebben uitgenodigde vluchtelingen toegang tot naturalisatie? Is dit anders dan voor asielzoekers?

Is de wet- en regelgeving voor integratie van uitgenodigde vluchtelingen anders dan die van asielzoekers?

5) **Uitvoeringspraktijk**

Selectieprocedure

Hoe is het contact georganiseerd met UNHCR ten aanzien van de door hen voorgeselecteerde vluchtelingen? Beschrijf het proces. Loopt dit proces altijd op dezelfde wijze of zitten hier relevante verschillen tussen? Wie is hier van de kant van Nederland verantwoordelijk voor?

Hoe vaak worden er selectiemissies georganiseerd? Hoe wordt bepaald dat er een selectiemissie moet worden georganiseerd? Wie neemt het initiatief daartoe?

Welke actoren maken deel uit van selectiemissies? Wat zijn hun taken tijdens deze missie?

Hoe verloopt de procedure met dossierbeslissingen?

Komt het voor dat de beslissing ten aanzien van de uitgenodigde vluchteling nog wordt teruggedraaid? Zo ja, op welke gronden?

Worden er naast selectiemissies en dossierbeslissingen nog andere methoden gebruikt voor de selectie van vluchtelingen?

Is er contact met EASO?

Vertrek & Reis

Welke administratieve handelingen moeten er worden verricht tussen de beslissing en het vertrek van de vluchteling naar Nederland? Wie voert deze handelingen uit?

Hoe wordt de vluchteling naar Nederland vervoerd?

Zijn er speciale faciliteiten voor kwetsbare of hulpbehoevende vluchtelingen tijdens de reis naar Nederland?

Welke middelen/benodigdheden worden beschikbaar gesteld aan de vluchteling direct na aankomst (verblijf, eten, medisch zorg, etc.)?

Huisvesting

Wordt er een geografische verdeling gehanteerd voor uitgenodigde vluchtelingen?

Wie bepaalt waar de uitgenodigde vluchteling wordt gehuisvest? Hoe werkt dit in de praktijk?

Welk soort huisvesting wordt beschikbaar gesteld aan de uitgenodigde vluchteling?

Wie stelt deze huisvesting beschikbaar?

Voor welke termijn wordt deze huisvesting beschikbaar gesteld?

Integratie

Welke actoren zijn betrokken bij het integratieproces van de vluchteling na aankomst in Nederland? Wat zijn hun verantwoordelijkheden? Zijn er verschillen aan te geven met vluchtelingen die op eigen gelegenheid naar Nederland komen?

Hoe wordt het integratieproces van de vluchteling bekostigd? Wie draagt welke kos-

ten?

Welke integratie services staan ter beschikking van uitgenodigde vluchtelingen (uitkering, medische zorg etc.)? Wie verzorgt deze integratie services? Afwijkend van vluchtelingen die op eigen gelegenheid komen?

Wordt er informatie en culturele oriëntatie beschikbaar gesteld aan de vluchteling na aankomst in Nederland? In welk opzicht verschilt dit met vluchtelingen die op eigen gelegenheid komen?

Hoe wordt de ontvangende gemeente voorbereid op de komst van de uitgenodigde vluchteling?

Hoe worden actoren (gemeente, NGO's, burgers, etc.) op lokaal niveau getraind om om te gaan met uitgenodigde vluchtelingen? Wie geeft deze training?

6) Evaluatie

Bent u op de hoogte van evaluaties van het hervestigingsprogramma, nationaal, lokaal of anderszins?

Zijn er uitdagingen of problemen bij het opstellen, implementeren en operationaliseren van het hervestigingsprogramma?

Welke 'good practices' of lessen voor de toekomst biedt het Nederlandse hervestigingsbeleid?

BIJLAGE V: LEDEN KLANKBORDGROEP

Dhr. A. Baas	COA
Dhr. M. Dijkhuizen	IND
Dhr. S. Bresola	IOM
Dhr. L. Korlaar	UNHCR
Mevr. N. Rengers	COA
Mevr. A. Siezen	Ministerie van Veiligheid & Justitie
Dhr. R. Smith	IND
Mevr. A. den Uyl	VluchtelingenWerk Nederland
Dhr. G. van Zadelhoff	IND

BIJLAGE VI: SAMENVATTING EVALUATIESTUDIES

In de periode 2011-2015 zijn vier evaluatierapporten uitgevoerd: Regioplan (in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland), WODC, COA en UAF. Deze rapporten zijn met name gericht op een bepaald gedeelte van de uitvoeringspraktijk, namelijk de opvang en integratie fase. Drie van de vier rapporten zijn geschreven door of in opdracht van organisaties die een uitvoerende rol hebben in het hervestigingsproces.

Regioplan, Opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Onderzoek naar de ervaringen met het huidige opvangmodel, 2012.

Deze evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Regioplan in opdracht van VluchtelingenWerk Nederland, de organisatie die in de meeste gemeenten de maatschappelijke begeleiding voor zijn rekening neemt. Het rapport onderzoekt de ervaringen van uitgenodigde vluchtelingen en coördinatoren en vrijwilligers met betrekking tot de maatschappelijke begeleiding in het kader van het opvangmodel zoals dat in 2011 is geïntroduceerd. Sinds 2011 worden uitgenodigde vluchtelingen direct geplaatst in de opvang gemeente en verblijven zij niet eerst een aantal maanden in een centrale opvang locatie.

Het rapport combineert twee onderzoeksvragen. De eerste vraag betreft de ondersteuningsbehoefte van de uitgenodigde vluchteling en de ervaringen met de maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk Nederland. De tweede vraag betreft de ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers met de opvang van uitgenodigde vluchtelingen. Om tot een antwoord te komen, zijn er groepsgesprekken georganiseerd met uitgenodigde vluchtelingen en zijn er interviews afgenomen met coördinatoren en vrijwilligers van lokale afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland.

De kern van de ondersteuningsbehoefte van de uitgenodigde vluchtelingen is kennis van de Nederlands taal. Deze behoefte komt tot op zekere hoogte terug bij andere problemen waarmee de uitgenodigde vluchtelingen kampen: het afhandeling van administratieve zaken, het vinden van een baan, het opdoen van sociale contact, het maken van schulden, oplossen van praktische problemen in het dagelijkse leven en contact leggen met organisaties en instellingen.

Volgens het rapport zijn alle uitgenodigde vluchtelingen 'over het algemeen zeer tevreden met de vormen van ondersteuning die zij (hebben) ontvangen van VluchtelingenWerk' (p. 62). In het rapport staat voorts dat de ervaringen van coördinatoren en vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland met de opvang van uitgenodigde vluchtelingen 'overwegend positief' zijn. Er worden vier aspecten genoemd die volgen uit ervaringen met het huidige opvangmodel: (1) VluchtelingenWerk heeft een beperkt

mandaat ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding, (2) integratie is een hardnekkige problematiek, (3) er is een kennislacune bij vrijwilligers ten aanzien van uitgenodigde vluchtelingen en (4) VluchtelingenWerk is bij de ondersteuning van uitgenodigde vluchtelingen afhankelijk van andere organisaties.

Op basis van de beantwoording van de twee onderzoeksvragen formuleert het rapport negen aanknopingspunten voor verbetering van de huidige maatschappelijk begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen door VluchtelingenWerk Nederland. Op de eerste plaats kan de opvang worden verbeterd door betere informatievoorziening van het COA richting de lokale afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland. Er kan meer gedaan worden op het gebied van het verwachtingsmanagement van de uitgenodigde vluchtelingen. Bij uitplaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in een gemeente zou meer rekening gehouden kunnen worden met steden waar al andere uitgenodigde vluchtelingen wonen met hetzelfde land van herkomst. De uitgenodigde vluchteling moet zo snel mogelijk na aankomst taalles worden aangeboden. De vergoeding voor tolk- en vertaaldiensten zou opnieuw ingevoerd moeten worden, in het bijzonder voor de huisartsenzorg en psychologische hulp. Er zou een tijdelijke verblijfspas kunnen worden ingevoerd om problemen met verblijfsdocumenten bij aankomst te omzeilen. Ter bevordering van de deskundigheid van de maatschappelijke begeleiding verdient geconcentreerde uitplaatsing in een kleiner aantal gemeenten de voorkeur. Het laatste verbeterpunt is dat er inspanningen moeten worden gedaan voor extra financiering van de opvang van uitgenodigde vluchtelingen.

WODC, Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid, 2013.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, het wetenschappelijke centrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, heeft onderzoeksbureau Pro Facto een impactanalyse gemaakt van de beleidswijziging betreffende de directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen. Sinds 2011 worden hervestigde vluchtelingen direct in de ontvangende gemeente geplaatst. Voor die tijd werden de hervestigde vluchtelingen eerst een aantal maanden geplaatst in een centrale opvang locatie.

De centrale onderzoeksvraag van het rapport is of praktijk ten aanzien van de plaatsing in gemeenten verloopt conform het implementatieplan zoals dat is opgesteld. Om tot een antwoord te komen op deze onderzoeksvraag zijn gemeenten telefonisch geïnterviewd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst en is daarnaast in tien gemeenten een casestudie uitgevoerd. De conclusie van het rapport is dat 'het beleid zoals dat nu is vormgegeven en wordt uitgevoerd goed en conform het implementatieplan verloopt' (p. 4). Zoals in het rapport geformuleerd, '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' (p. 3).

Het rapport biedt een uitvoerige beschrijving van de uitvoeringspraktijk zoals die sinds 2011 zijn beslag heeft gekregen. Op basis van deze beschrijven worden een aantal punten geïdentificeerd waar de praktijk uit de pas loopt met het implementatieplan en waar het implementatieplan zou moeten worden aangepast aan de praktijk. Voor deze eerste categorie, punten waarbij de praktijk uit de pas loopt met het implementatieplan, worden drie punten genoemd. Er zijn problemen met het verkrijgen met de verblijfspas. Dit zou binnen 48 uur na aankomst in Nederland geregeld moeten zijn, maar dat is zeker niet altijd het geval. Door vertraging met het verkrijgen van de verblijfspas ontstaan problemen met betrekking tot de inschrijving in de basisregistratie bij de gemeente, het openen van een bankrekening het overzetten van de zorgverzekering en het aanvragen van toeslagen voor huur en kinderbijslag. Een ander probleem heeft betrekking tot de zorgverzekering. Bij aankomst krijgt de hervestigde vluchteling in eerste instantie een zorgkostenverzekering via COA. Doordat de verblijfspas vaak vertraging oploopt kan de omzetting naar een reguliere verzekering doorgaans niet geschieden zonder zorgverzekering. Een praktische oplossing is om de zorgkostenverzekering van het COA standaard door te laten lopen totdat deze is overgesloten. Het derde punt betreft het regelen van een huisarts. In sommige gemeenten was er geen huisarts geregeld voor de hervestigde vluchteling, waardoor medische problemen niet kunnen worden aangepakt.

Voor de tweede categorie, punten waar het implementatieplan zou moeten worden aangepast aan de praktijk, worden twee punten genoemd. Het eerste punt is dat het overdrachtsdossier dat de gemeente krijgt van het COA erg globaal van karakter is, met name op het gebied van medische informatie. Het tweede punt betreft de communicatie tussen de huisarts en de hervestigde vluchteling. De communicatie verloopt over het algemeen erg moeizaam, mede doordat tolken niet meer worden vergoed.

In het rapport wordt ook de vraag naar best practices gesteld. Hierover stelt het rapport het volgende: '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' (p. 96). Wat werkt in een bepaalde gemeente en in bepaalde omstandigheden voor een bepaalde groep vluchtelingen, hoeft niet te werken voor een andere groep vluchtelingen in een andere gemeente.

COA, Meedoen. Een onderzoek naar participatie, welbevinden en begeleiding hervestigde vluchtelingen, 2015.

In 2014 onderzocht het COA hoe het met hervestigde vluchtelingen in Nederland gaat. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang, oriëntatie, begeleiding en uitstroom (uit

de opvang) van asielzoekers in Nederland. De organisatie 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.

In het rapport stond de volgende vraag centraal: Hoe participeren hervestigde vluchtelingen in Nederland en wat kan het COA in het licht van haar taken op het terrein van hervestiging van hen leren?

Daartoe zijn 154 volwassen hervestigde vluchtelingen en 30 contactpersonen van begeleidende organisaties geïnterviewd.

Het rapport besteedt aandacht aan maatschappelijke participatie, begeleiding maar ook aan het welbevinden van hervestigde vluchtelingen. Van de respondenten met participatieplicht heeft 23,4% werk, waarbij geldt hoe langer in Nederland hoe groter de kans op werk. Van de respondenten die het langst (7 tot 9 jaar) in Nederland verblijven heeft 47% een betaalde baan.

Van de respondenten heeft 78% voorafgaand aan het vertrek naar Nederland begeleiding van het COA gehad. Het merendeel van de ondervraagden geeft aan dat de begeleiding hun helpt bij kennis van de Nederlandse samenleving. Als belangrijk verbeterpunt geven 66 deelnemers (63%) aan dat zij graag meer training van het COA hadden ontvangen. Als het gaat om begeleiding door de gemeente dan wordt vooral de financiële en administratieve ondersteuning gewaardeerd. Ook als het gaat om ondersteuning door VluchtelingenWerk wordt administratieve ondersteuning het meest genoemd en gewaardeerd.

Bijna driekwart van de respondenten geeft aan gelukkig te zijn in Nederland. Langer verblijf in Nederland leidt tot een lager geluksgevoel. Het blijkt dat de grootste groepen vluchtelingen in Nederland op de langere termijn meer discriminatie en minder acceptatie ervaren.

UAF, External Evaluation Report: Project Studie en Ontmoeting, 2015.

In april 2015 heeft het UAF een evaluatie laten uitvoeren van het project "Studie en ontmoeting". Dit project vormde de laatste in een reeks van drie opeenvolgende projecten sinds 2009. Doel van het project was om 90 hervestigde vluchtelingen te ondersteunen met advies en begeleiding op het gebied van onderwijs en werk en hun deelname aan hoger onderwijs te bevorderen.

Een van de projectdoelstellingen was de vluchtelingen na aankomst in Nederland binnen één maand na aankomst op intakegesprek te laten komen. Ook het managen van

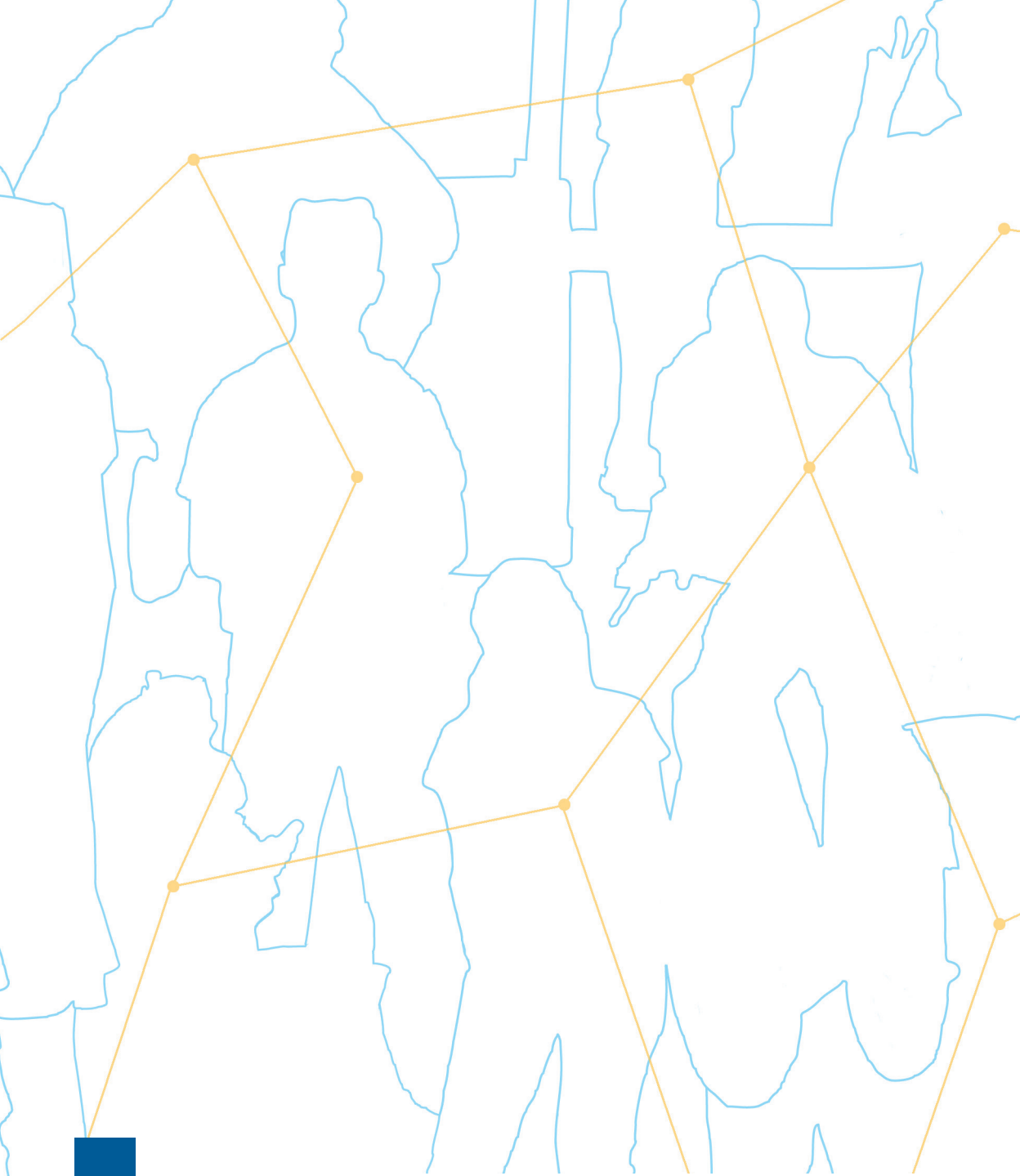
de verwachtingen van vluchtelingen ten aanzien van studie- en werkmogelijkheden was een belangrijk aspect van het project. Eerdere ervaringen hadden geleerd dat veel vluchtelingen te hoge verwachtingen hadden.

Blijkens de evaluatie hadden de projecten 'een positief effect op kennis en verwachtingen' van de uitgenodigde vluchtelingen over UAF-ondersteuning en studiemogelijkheden'. Ook zouden volgens de evaluatie de projecten hebben geleid tot toegang tot UAF-ondersteuning in een vroeg stadium. Het doel om de vluchtelingen binnen één maand een intakegesprek te laten hebben met UAF is zo meldt het rapport grotendeels gerealiseerd.

De geïnterviewde stafleden van het UAF-project hebben gemeld dat de verwachtingen van de vluchtelingen, vergeleken met de pilotfase van het project, realistischer zijn. Toch heeft een kleine minderheid van de vluchtelingen in kwestie nog steeds onrealistische verwachtingen vooral in relatie tot het leren van de Nederlandse taal, erkenning van hun eerdere onderwijskwalificaties en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

De evaluatie behelsde ook een vergelijking tussen de onderzochte populatie en de reguliere UAF-cliënten. Het rapport concludeert dat 'uitgenodigde vluchtelingen die starten met een studie in het hoger onderwijs dit sneller doen dan reguliere UAF-cliënten'. De deelnemers aan het project starten 33 maanden na aankomst in Nederland, terwijl de reguliere UAF-cliënten pas starten na 55 maanden.

De deelnemers aan het project doen wel vier maanden langer over voorbereiding. De opstellers van de evaluatie vinden dit verschil overigens 'relatief kort' gelet op het feit dat de deelnemers aan het project reeds in een vroegtijdig stadium van hun integratieproces beginnen met hun voorbereidende cursussen. De reguliere UAF-cliënten hebben reeds langere tijd in Nederland verbleven (55 maanden) alvorens met de studie te beginnen.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Het EMN is opgezet bij Raads-
beschikking 2008/381/EG van 14 mei
2008 en wordt financieel onder-
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnetherlands.nl