

Vergaderjaar 2011–2012

31 549

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen

Nr. I

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2012

Eind mei ben ik afgereisd naar Kenia om de Nederlandse wijze van toetsing bij hervestiging van vluchtelingen vanuit eigen waarneming te kunnen beschouwen. Hierbij doe ik mijn toezegging gestand uw leden van dit bezoek en mijn bevindingen te berichten.

In Kenia heb ik een bezoek gebracht aan het vluchtelingenkamp Kakuma aan de grens met Soedan waar bijna 100 000 vluchtelingen leven uit onder meer Somalië, Zuid-Soedan, Soedan, Ethiopië en de Democratische Republiek Congo.

In het Kakuma vluchtelingenkamp ben ik door de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en hun samenwerkende hulporganisaties («implementing partners») op de hoogte gesteld over de achtergrond van de vluchtelingen, de voorzieningen die worden geboden in het kamp en de problemen waar zij in dit kamp mee te maken hebben waaronder beperkte toegang tot onderwijs, geen toegang tot werk, inter-tribale conflicten en seksueel geweld.

In Nairobi heb ik ook een bezoek gebracht aan het hoofdkantoor van UNHCR en aan het kantoor van UNHCR waar vluchtelingen komen om zich te registreren en waar statusdeterminatie plaatsvindt. De Keniaanse overheid heeft slechts beperkte capaciteit op dit gebied en UNHCR biedt daarbij ondersteuning. Vluchtelingen worden hier ook door UNHCR geholpen om bijvoorbeeld medische hulp, toegang tot onderwijs en juridische bijstand te krijgen.

Zowel in Kakuma als in Nairobi heb ik met UNHCR van gedachten kunnen wisselen over hervestiging en de wijze waarop Nederland en andere landen hierbij opereren. Ik heb deze gesprekken als open en constructief ervaren. Ook heb ik waardering voor de inzet en de professionaliteit van

het UNHCR personeel om onder de lokale omstandigheden het maximale aan hulp voor vluchtelingen te bieden.

Een belangrijk deel van mijn tijd in Kenia heb ik besteed aan het bijwonen van interviews en het voeren van gesprekken met de medewerkers van de Nederlandse hervestigingsmissie. Gedurende een aantal uren volgde ik interviews die door medewerkers van IND en COA werden afgenomen met vluchtelingen die door UNHCR voor hervestiging werden voorgedragen op basis van door UNHCR voorbereide dossiers. Daarbij werd uitgegaan van selectiecriteria die vooraf door UNHCR en Nederland waren besproken.

Medewerkers van IND richtten zich bij de interviews op de toetsing van het asielrelaas en de beoordeling van de noodzaak tot bescherming. De medewerkers van het COA hebben tijdens hun interviews aandacht besteed aan de onderwijsachtergrond van vluchtelingen, het arbeidsperspectief, zelfredzaamheid, leervermogen en kennis over een westerse samenleving.

Na afloop van de interviews kon ik getuige zijn van een uitgebreide nabespreking door medewerkers van IND, COA en de arts van Bureau Medische Advisering waar de dilemma's naar voren kwamen waar leden van de hervestigingsmissie mee geconfronteerd kunnen worden.

Tijdens mijn bezoek aan Kenia heb ik ook gesprekken gevoerd met mijn Keniaanse ambtsgenoot en de Keniaanse minister voor Binnenlandse Veiligheid en Provinciale administratie. Overigens heb ik bij terugkomst in Nederland moeten vernemen dat de minister voor Binnenlandse Veiligheid vlak na mijn bezoek bij een helikopterongeluk is omgekomen. Ik heb tijdens de gesprekken onder meer mijn dankbaarheid uitgesproken voor de wijze waarop Kenia in samenspraak met UNHCR opvang en bescherming biedt aan grote aantallen vluchtelingen op haar grondgebied.

Deze bezoeken en de gesprekken die daarbij zijn gevoerd hebben mij ervan overtuigd dat de Nederlandse werkwijze bij hervestiging een goede, transparante, integere en zorgvuldige is. Bij het Nederlandse hervestigingsbeleid staat bescherming voorop.

Ook ben ik bevestigd in mijn overtuiging dat het meewegen van integratiefactoren van belang is, vooral met het oog op een geslaagde toekomst voor de vluchteling die het betreft. Hervestiging moet uiteindelijk een echte oplossing bieden.

Het bijwonen van de interviews en de nabesprekingen met IND, COA en de meereizende arts heeft mij erin gesterkt dat zowel de vraag of bescherming nodig is als de vraag of de vluchteling in staat zal zijn zich zelfstandig te redden in Nederland op zeer zorgvuldige en professionele wijze wordt beantwoord. Er is sprake van een individuele benadering, waarbij maatwerk wordt geleverd.

Hieronder zal ik een inhoudelijke toelichting geven op mijn standpunt.

Beschermingsgronden

Allereerst wens ik nogmaals te benadrukken dat het positief is dat Nederland deel neemt aan het hervestigingsprogramma van UNHCR. Landen als Kenia, dat wil zeggen landen in de regio van de oorsprong, hebben de zorg voor ruim 80 % van de wereldwijde vluchtelingenpopulatie. Het hervestigingsprogramma van UNHCR zorgt er mede voor dat deze landen hun grenzen open houden voor vluchtelingen.

Ik vind het terecht dat Nederland daar een bijdrage aan levert; minder dan de helft van de EU-lidstaten doet momenteel mee met een hervestigingsprogramma.

Verder vindt een zorgvuldige toetsing van het asielrelaas plaats waarbij de noodzaak tot bescherming leidend is. Ook het doorvragen op aan integratie gerelateerde vragen vindt secuur en weloverwogen plaats. Op een betrokken en transparante wijze stellen de medewerkers vragen aan vluchtelingen om de redenen voor hun vlucht te analyseren en om na te gaan of iemand in staat zal zijn zich te redden in de Nederlandse samenleving. Vooraf wordt aan de vluchtelingen duidelijk aangegeven waartoe de interviews dienen en wanneer zij uitsluitsel kunnen verwachten. De medewerkers van IND en COA beseffen goed dat het interview een doorslaggevende betekenis kan hebben voor de vluchtelingen die het betreft. Zij tonen dan ook begrip en houden rekening met de vluchteling zonder hun objectiviteit en professionaliteit te verliezen.

Na afloop van de interviews wordt uitgebreid de tijd genomen om deze te bespreken en om dilemma's en twijfels de revue te laten passeren. Soms wordt er niet meteen diezelfde dag een besluit genomen over het al dan niet accepteren van een vluchteling voor hervestiging, maar wordt tijd genomen om nog wat langer na te denken of wordt er nadere informatie opgevraagd bij UNHCR.

Het uiteindelijke oordeel – al dan niet toelating tot Nederland – wordt primair bepaald door de vraag of bescherming noodzakelijk is. Hoe sterker de noodzaak tot bescherming, hoe meer dit zal wegen ten opzichte van de integratiefactoren.

De Nederlandse toetsing van het asielrelaas van de vluchteling die voor hervestiging wordt voorgedragen gebeurt op dezelfde gronden als bij de asielzoeker die in Nederland asiel aanvraagt. Er vindt een weging plaats van de voordracht van UNHCR en van de aanvullende informatie verzameld tijdens het interview. Daarbij is de Nederlandse asielwetgeving en het Nederlandse landgebonden asielbeleid van toepassing. Dit omvat het Vluchtelingenverdrag, inclusief artikel 1 F, in de vorm van artikel 29, eerste lid, sub a Vreemdelingenwet 2000 en de individuele beschermingsgronden van artikel 29, eerste lid, sub b en c van de Vw 2000¹, de algemene ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het asielbeleid ten aanzien van het land van herkomst van de vluchteling.

Integratieaspecten

Naast de weging van de beschermingsgronden is reeds door mijn voorgangers de keuze gemaakt integratieaspecten een rol van betekenis te laten spelen bij de toelating voor hervestiging. Dit in de eerste plaats in het belang van de vluchteling zelf. Ook de maatschappelijke consequenties van het hervestigen van een persoon die geen of weinig kans heeft te integreren kunnen aanzienlijk zijn; iemand kan geïsoleerd raken. Daarnaast is het van belang draagvlak te behouden bij gemeenten voor uitgenodigde vluchtelingen.

De vraag of de vluchteling in kwestie naar verwachting in staat zal zijn zich te redden in de Nederlandse samenleving wordt door middel van een uitgebreid interview getoetst. Daarbij komen aspecten als onderwijsachtergrond, werkervaring, zelfredzaamheid, cognitief vermogen, aanwezigheid van een sociaal vangnet en kennis over de westerse samenleving aan bod. Alleen bij een zeer zwakke score op alle terreinen kunnen er zwaarwegende redenen zijn om negatief te adviseren op het punt van het integratieperspectief.

Het meewegen van deze integratieaspecten is nadrukkelijk niet bedoeld als een vorm van «cherry picking». Nederland accepteert beslist niet alleen hoog opgeleide vluchtelingen. Een analfabeet hoeft niet per definitie onder de zwakste score te vallen, zeker niet als de betreffende persoon hoog scoort op zelfredzaamheid en leerbaarheid. Andersom

¹ Zoals is aangegeven in de beleidsvisie stroomlijning toelatingsprocedures van 22 februari 2011 wordt voorgesteld artikel 29, eerste lid, sub c van de Vreemdelingenwet 2000 te laten vervallen.

hoeft een hoogopgeleide vluchteling niet per definitie een hoge score te hebben. Het hangt dus van de individuele kwaliteiten van de vluchteling af hoe het integratieprofiel er uit ziet. In het geval van een gezin wordt het integratieprofiel van het hele gezin meegewogen in het oordeel; individuele gezinsleden kunnen elkaar immers versterken bij de integratie.

In de praktijk wordt het overgrote merendeel van de geïnterviewden zonder discussie over integratieperspectief geaccepteerd. Slechts een zeer klein deel van de voordrachten van UNHCR wordt uiteindelijk afgewezen omdat er negatieve verwachtingen zijn ten aanzien van integratie. Een voorbeeld van een afwijzing van een voordracht bij een eerdere missie in Thailand betrof een Boeddhistische monnik die de hele dag in gebed was en bedelde om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Hij wilde deze levenswijze ook in Nederland voortzetten. Maatwerk was niet mogelijk omdat de persoon in kwestie niet in een Boeddhistisch klooster in Nederland wenste te verblijven. Hij wilde op straat leven en zo bedelend in zijn levensonderhoud voorzien. De openbare orde in Nederland verzet zich hiertegen.

Dit Nederlandse beleid is neergelegd in de Nederlandse Country Chapter in het Resettlement Handbook van UNHCR.

Tijdens mijn bezoeken aan UNHCR in Kakuma en Nairobi vroeg ik of Nederland striktere regels hanteert bij de toetsing voor hervestiging dan andere landen. UNHCR gaf nadrukkelijk aan dat dit niet het geval is. Nederland staat niet alleen in het hanteren van criteria voor toetsing van de hervestigingsvoordrachten. Ieder hervestigingsland hanteert zo zijn eigen criteria die (deels) terug te vinden zijn in de Country Chapters. Dit betreft deels criteria die eisen stellen aan de asielgronden waaronder een persoon in aanmerking kan komen voor hervestiging. Ook eisen sommige landen dat er familiebanden aanwezig moeten zijn. Bij weer andere landen moeten vluchtelingen slagen voor een medische test en weer andere landen hervestigen juist geen medische voordrachten. Sommige landen selecteren alleen vluchtelingen die behoren tot een specifieke nationaliteit of een specifieke bevolkingsgroep. Hervestigingslanden opereren ook verschillend bij het meewegen van integratieaspecten.

Daarnaast gaf UNHCR aan dat sommige landen nog eisen stellen op het gebied van openbare orde en nationale veiligheid, zoals omvangrijke «security clearances» waarmee veel tijd gemoeid is en ook reden kan zijn om een voordracht toch nog af te wijzen na eerdere acceptatie.

De Nederlandse criteria zijn transparant en helder, hetgeen ook door UNHCR Kenia werd bevestigd. Ze zijn terug te vinden in het Nederlandse Country Chapter van het UNHCR Resettlement Handbook. UNHCR Den Haag zorgt er verder voor dat het Nederlandse landgebonden asielbeleid met UNHCR collega's elders op de wereld gedeeld wordt zodat zij op de hoogte zijn van de laatste ontwikkelingen. Bovendien wordt voorafgaand aan iedere missie plaatselijk met UNHCR gedeeld welk specifiek landenbeleid er geldt met betrekking tot de vluchtelingen in die betreffende regio.

UNHCR houdt bij het toewijzen van voordrachten aan een land ook rekening met de mate van de lengte van de procedure voor hervestiging. Bij sommige landen kan het soms tot enkele jaren oplopen voordat een vluchteling uiteindelijk kan uitreizen naar zijn of haar land van bestemming. Ook kan de opvangstructuur heel verschillend zijn in diverse landen. Zo wordt in sommige landen slechts voor een heel beperkte periode financiële of materiële ondersteuning geboden en wordt de vluchteling daarna geacht op eigen benen te staan. In andere landen kan

juist een veel breder beroep worden gedaan op sociale voorzieningen. Ook de situatie op de lokale huizenmarkt kan een rol spelen, waardoor bijvoorbeeld alleen kleinere gezinnen voor hervestiging in aanmerking kunnen komen in een bepaald land. Ook de mate waarin de initiële begeleiding van vluchtelingen bij hun integratie in de ontvangende samenleving plaatsvindt is zeer divers.

UNHCR geeft aan dat het soms een lastige opgave is om de juiste match te vinden tussen een voor te dragen vluchteling en een land dat deze persoon kan opnemen voor hervestiging. Tegelijkertijd erkennen zij dat dit de realiteit is waarmee zij dagelijks werken.

In de Nederlandse praktijk kunnen vluchtelingen uiterlijk binnen zes maanden na hervestiging naar Nederland komen; dat is vaak sneller dan in de meeste landen. Ook biedt Nederland de mogelijkheid om zogenaamde «emergency cases» op zeer korte termijn over te laten komen. Ook voor medische voordrachten kan Nederland een snellere inreis faciliteren.

Daarnaast biedt Nederland de mogelijkheid om in ongeveer honderd gevallen per jaar op individuele dossierbasis voordrachten te doen; maar een zeer beperkt aantal hervestigingslanden doen dit. Nederland biedt verder direct uitsluitel over het al dan niet van toepassing zijn van de uitsluitingsgronden van artikel 1 F van het Vluchtelingenverdrag bij de beslissing over de voordracht voor hervestiging. Ook worden andere openbare orde gronden direct getoetst. Nederland stelt daarna geen nadere eisen meer op het gebied van openbare orde waarmee veel tijd gemoeid kan zijn.

Verder worden de vluchtelingen voorbereid op hun komst naar Nederland door middel van drie culturele oriëntatietrainingen, waarbij aandacht is voor de Nederlandse samenleving, de specifieke leefomgeving waar de vluchteling terecht komt en aandacht wordt besteed aan de Nederlandse taal. Ook gemeenten worden geïnformeerd en voorbereid op de komst van vluchtelingen.

Eenmaal in Nederland aangekomen kan de vluchteling bovendien rekenen op financiële steun van de overheid om in zijn levensonderhoud te voorzien voor zo lang als dat nodig is op gelijke wijze als een Nederlander. Ten slotte wordt de vluchteling in Nederland verder begeleid bij het wegwijzen maken in de gemeente en de Nederlandse samenleving.

De hervestigingspraktijk in Kenia

Ook de werkwijze van Nederland ten aanzien van de specifieke hervestigingsmissie in Kenia sterkt mij in mijn overtuiging dat Nederland niet strikter toetst dan voorheen en bovendien niet strikter toetst dan andere landen. Met UNHCR in Nairobi hebben we de voordrachten aan Nederland geanalyseerd. De voordrachten hadden zeer diverse achtergronden. Bij een belangrijk deel van de voordrachten stond de noodzaak voor bescherming voorop. Tussen de voordrachten zaten daarnaast ook alleenstaande vrouwen met kinderen en slachtoffers van martelingen. Ook de opleidingsachtergronden van de vluchtelingen waren zeer divers; van analfabeten tot personen met een universitaire opleiding. Hieruit blijkt dat het bieden van bescherming zeer wezenlijk is voor Nederland, dat er oog is en blijft voor kwetsbare groepen en dat het integratiepotentieel niet op de voorgrond staat. UNHCR Kenia bevestigde dit beeld en gaf expliciet aan dat de Nederlandse criteria voor hervestiging over het algemeen helder zijn.

Uiteindelijk komen zes van de 80 in Kenia voorgedragen personen niet in aanmerking voor hervestiging. Vier personen, behorend tot één familie, komen niet in aanmerking voor hervestiging op asielinhoudelijke gronden. Bij 2 personen (die bij elkaar horen) was er te grote twijfel over of zij het zelfstandig zouden redden in Nederland, terwijl betrokkenen zich volgens de missieleden in het vluchtelingenkamp redelijk staande konden houden. Over negen personen volgt nog een beslissing, voornamelijk omdat er nog extra informatie is opgevraagd bij UNHCR.

Concluderend sluit ik af met de opmerking dat het werkbezoek aan Kenia mij heeft overtuigd van de noodzaak tot voortzetting van de lange Nederlandse traditie van deelneming aan het VN hervestigingsprogramma omdat individuele vluchtelingen letterlijk geen andere uitweg hebben en bescherming voor hen noodzakelijk is. Ook ben ik van oordeel dat door Nederland op zeer zorgvuldige en juiste wijze getoetst wordt of personen die worden voorgedragen in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers