

Aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer van de
Staten-Generaal

Landelijk Bureau

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

Telefoon (020) 346 72 00

Helpdesk (020) 346 72 50

Fax (020) 617 81 55

www.vluchtelingenwerk.nl

info@vluchtelingenwerk.nl

datum 19 oktober 2017

betreft Reactie VluchtelingenWerk Nederland ten behoeve van
debat over regeringsverklaring

ons kenmerk O.2.2-17273.DM

Geachte fractievoorzitters,

Naar verwachting spreekt uw Kamer op korte termijn met het kabinet Rutte III over de regeringsverklaring. Ten behoeve van dit debat wil VluchtelingenWerk Nederland graag een aantal punten uit de migratie- en integratieparagraaf van het regeerakkoord onder uw aandacht brengen.

Inleiding

VluchtelingenWerk Nederland heeft met zorg kennisgenomen van het regeerakkoord. Het merendeel van de plannen rond migratie en integratie is wat ons betreft spijkerhard. De regeringsplannen ademen één en al afweren en uitsluiten en zijn goeddeels gericht op het afschuiven van verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen. Met wereldwijd ruim 65 miljoen mensen op de vlucht is er een dringende behoefte aan solidariteit, mededogen en het nemen van verantwoordelijkheid. Dat vraagt om een regeerakkoord dat het recht op bescherming centraal stelt en uitdraagt.

Het versterken van draagvlak voor de opvang van vluchtelingen in ons land is niet gebaat bij verdere polarisatie, maar vraagt om onderhoud en leiderschap. Onze vrees is dat met de nadruk op afweren en uitsluiten, het tegenovergestelde wordt bereikt. Immers, wie wind zaait, zal storm oogsten.

Met de inzet op nog meer migratiedeals, de verdere ontwikkeling van concepten als 'veilige derde landen' en een eenzijdige focus op opvang in de regio wordt de verantwoordelijkheid om vluchtelingen bescherming te bieden in toenemende mate afgewenteld op landen buiten Europa. Landen waar de basisrechten van vluchtelingen niet geborgd zijn. Het regeerakkoord bevat, daarnaast als ze hier zijn, een opeenstapeling van toetsmomenten en nieuwe hordes die vluchtelingen zullen moeten nemen, willen zij hier mogen blijven. Op het terrein van integratie vrezen wij dat de doorgesloten eigen verantwoordelijkheid van vluchtelingen nu, plaatsmaakt voor een te sterke afhankelijkheid van gemeenten en het verlies van regie op het eigen leven straks. De rechtspositie van vluchtelingen wordt met dit regeerakkoord verder uitgehold en ze

worden geconfronteerd met een stapeling van onzekerheden. Zo verliezen vluchtelingen het basale recht op een advocaat en wordt hun onzekerheid verder aangewakkerd door de invoering van een onnodig extra toetsingsmoment na drie jaar. Dan wordt bekeken of de vluchteling eventueel kan worden teruggestuurd. Daarbovenop wordt de taaleis bij inburgering verhoogd naar een niveau dat voor veel vluchtelingen, zeker gelet op de hiaten in het huidige inburgeringsbeleid, ver buiten hun bereik is. De kans om hier daadwerkelijk een nieuw bestaan op te bouwen, neemt hiermee zienderogen af.

Het kinderpardon is en blijft een dode letter. Hierdoor wordt kinderen van asielzoekers, die al vaak jaren in Nederland zijn, een kans op een goede toekomst ontnomen en mist deze regering een kans het asiel- en terugkeerbeleid meer sluitend te maken.

Dat het kabinet het aantal vluchtelingen dat direct via UNHCR wordt hervestigd verhoogt van 500 naar 750, is een positieve ontwikkeling. VluchtelingenWerk pleit al langer voor het substantieel verhogen van het hervestigingsquotum. Gezien het hoge aantal vluchtelingen wereldwijd voor wie hervestiging nodig is (1,2 miljoen) mist VluchtelingenWerk op dit punt echter werkelijke ambitie. VluchtelingenWerk is blij dat het kabinet wil doorgaan en verder werk wil maken van een vroege start met taallessen, kleinschalige opvang, minder verhuizingen en het al starten met integratie door de gemeente waar de statushouder komt te wonen. Dit zijn uiteraard allemaal stappen in de goede richting, zowel voor de vluchteling alsook voor de samenleving.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen is VluchtelingenWerk van mening dat uit het regeerakkoord onvoldoende het voornemen spreekt om serieus werk te maken van de internationale verantwoordelijkheid om vluchtelingen de noodzakelijke bescherming te bieden. De stapeling van voorgestelde maatregelen, waaronder ook het aangekondigde onderzoek naar het herijken van het Vluchtelingenverdrag, doet de vraag rijzen of het recht op bescherming tegen vervolging, onderdrukking of oorlog bij dit kabinet in goede handen is.

Opvang buiten de muren van Fort Europa

Uit het regeerakkoord blijkt dat het Kabinet asielzoekers op alle mogelijke manieren wil weren uit Nederland en Europa. Er wordt geïnvesteerd in grensbewaking en opvang in de regio om te voorkomen dat asielzoekers de oversteek naar Europa maken. Het Kabinet wil in EU verband meer overeenkomsten met derde landen sluiten, waardoor asielzoekers die Nederland toch weten te bereiken, na een korte procedure worden teruggestuurd naar een zogenaamd veilig derde land. De EU-Turkijedeal lijkt hiermee een blauwdruk te zijn voor vergelijkbare deals. Het Kabinet geeft aan dat deze deals materieel moeten voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag. Dit betekent dat deze landen moeten voorzien in een zorgvuldige asielprocedure, adequate opvang van asielzoekers en bescherming voor erkende vluchtelingen, inclusief toegang tot onderwijs, arbeid, huisvesting en sociale voorzieningen. De EU-Turkijedeal laat echter

zien dat hier in de praktijk nauwelijks sprake van is, terwijl er wel asielzoekers vanuit Griekenland naartoe worden teruggestuurd. VluchtelingenWerk vraagt zich af of de derde landen, waarmee het Kabinet deals wil sluiten, daadwerkelijk aan deze vereisten voldoen. Zolang dit niet het geval is, kunnen asielzoekers namelijk niet naar een dergelijk land worden teruggestuurd aangezien daarmee het non-refoulement principe wordt geschonden en bescherming van asielzoekers in het geding komt.

Bovendien kan een de door het Kabinet genoemde korte procedure in Nederland nadelige gevolgen hebben voor de asielzoeker. Korte termijnen in een asielprocedure kunnen ertoe leiden dat de asielzoeker minder goed in staat is om zijn asielverzoek met bewijsstukken te onderbouwen, waardoor hij mogelijk onterecht wordt afgewezen.

Door bovenstaande maatregelen wordt het vrijwel onmogelijk om bescherming in Nederland te verkrijgen. Het recht op asiel wordt hiermee praktisch uitgehold. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid om bescherming te bieden nog meer afgewenteld op landen buiten Europa, landen die al veel vluchtelingen opvangen. Het voorstel van het Kabinet om 250 vluchtelingen extra per jaar te hervestigen is een druppel op de gloeiende plaat, gezien het hoge aantal vluchtelingen wereldwijd (1,2 miljoen) die volgens de UNCHR moeten worden hervestigd.

Aantasten rechtszekerheid

Het Kabinet is voornemens om de rechtsbijstand voor asielzoekers drastisch in te perken. Op dit moment heeft een asielzoeker vanaf het moment van de indiening van de asielaanvraag meerdere keren contact met een advocaat. Straks is dit beperkt tot slechts één dag: het moment dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een voornemen tot afwijzing van het asielverzoek heeft uitgebracht. VluchtelingenWerk heeft ernstige bezwaren tegen deze maatregel. Er ontstaat hierdoor een zorgwekkende verslechtering van de rechtspositie van asielzoekers. Juist voor hen is het van groot belang om adequate rechtshulp te krijgen, omdat ze zich in een kwetsbare positie bevinden. De advocaat ondersteunt de asielzoeker bij het verzamelen van bewijs, bereidt de gehoren door de IND voor en kan fouten en onduidelijkheden in de rapporten van de gehoren corrigeren. Bovendien kan de advocaat een vertrouwensband opbouwen met zijn cliënt waardoor moeilijke onderwerpen zoals trauma's en seksuele geaardheid besproken kunnen worden. Wanneer rechtsbijstand alleen bij een afwijzend voornemen mogelijk is, kan de advocaat veel minder voor zijn cliënt betekenen. Het gevolg hiervan kan zijn dat mensen die recht hebben op bescherming, ten onrechte worden afgewezen.

Daarnaast zullen het aantal beroepszaken en herhaalde aanvragen aanzienlijk toenemen, omdat inhoudelijke en procedurele fouten niet tijdig worden gesignaleerd. De belasting van de IND neemt hierdoor toe, terwijl de maatregel juist mede bedoeld lijkt te zijn om de IND te ontlasten. De maatregel houdt bovendien in dat asielzoekers die wel in aanmerking komen voor verblijfsvergunning, geen rechtsbijstand krijgen. Doordat een advocaat de asielzoeker niet heeft kunnen ondersteunen bij de voorbereiding van de asielaanvraag, kan dit problemen opleveren voor de aanvraag tot gezinshereniging.

Hetzelfde geldt voor een herbeoordeling van de verblijfsvergunning (als het aan het kabinet ligt straks al na 3 jaar): zonder de voorbereiding en begeleiding van een advocaat, staat het asielrelaas minder duidelijk op papier. Daardoor loopt de vluchteling meer risico dat bij een herbeoordeling van de verblijfsvergunning deze onterecht wordt ingetrokken.

Toenemende verblijfsonzekerheid

Het kabinet wil de duur van een asielvergunning inkorten van vijf naar drie jaar. Na drie jaar wordt getoetst of de vluchteling nog steeds recht heeft op bescherming. Als de overheid oordeelt dat dit niet zo is, wordt de vergunning ingetrokken. Als bescherming nodig blijft, volgt een verlenging met twee jaar. Na vijf jaar is er opnieuw een toetsmoment en wordt de asielvergunning ofwel ingetrokken danwel verleend voor onbepaalde tijd. VluchtelingenWerk maakt zich zorgen om het effect van deze maatregel. Een vluchteling in bezit van een asielvergunning heeft een strenge procedure doorstaan, waarin is vastgesteld dat hij bescherming nodig heeft. Een asielvergunning mag pas worden ingetrokken als bescherming niet meer nodig is: de situatie in het land van herkomst is duurzaam verbeterd. Het is doorgaans niet reëel dat dit na drie jaar al het geval is, conflicten slepen vaak jaren voort.

De twee verplichte herbeoordelingen in een relatief korte periode van vijf jaar brengen bovendien een aanzienlijke verhoging van de werklast en kosten van de IND met zich mee. Het zou beter zijn om in voorkomende gevallen, te beoordelen of intrekking aan de orde is. Dat kan nu al op ieder moment als daar aanleiding voor is.

VluchtelingenWerk wijst tot slot op een groot nadeel van deze maatregel, namelijk meer onzekerheid over het recht op verblijf in Nederland. Dit werkt belemmerend voor de integratie. Uit onderzoek (Bakker et al. 2013, JIMI) blijkt dat er een causaal verband is tussen duidelijkheid over een verblijfstatus en succesvolle integratie, onder andere dat meer duidelijkheid over de verblijfstatus ook leidt tot minder bijstandsafhankelijkheid. Aangetoond is dat werkgevers (veel) minder bereid zijn om vluchtelingen wiens verblijfstatus onzeker is in dienst te nemen. De slechte inkomenspositie van vluchtelingen is een grote zorg en werkloosheid leidt ertoe dat mensen onvoldoende kunnen deelnemen aan de samenleving. Bovendien is het niet goed voor mensen om steeds opnieuw te moeten 'bewijzen' dat ze hier mogen zijn.

Veel vragen over plannen rondom integratie

Van de huidige doorgeschoten eigen verantwoordelijkheid van vluchtelingen lijken de plannen nu door te slaan naar te sterke afhankelijkheid van gemeenten. Het voornemen om na statusverlening geen recht te bieden op sociale voorzieningen, zoals zorg -en huurtoeslag, maar op voorzieningen in natura, leidt tot afhankelijkheid en het ons inziens ten onrechte afnemen van regie op het eigen leven. Vluchtelingen kunnen hierdoor pas na twee jaar echt beginnen met het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Bovendien ontstaat hierdoor het risico op willekeur door verschillen tussen gemeenten. De

integratiekansen van vluchtelingen zullen sterk verschillen, want zij zijn afhankelijk van de gemeente waar men (toevallig) wordt gehuisvest. Wij zien nu al dat sommige gemeenten niet in staat zijn om een integraal en duurzaam vluchtelingenbeleid te ontwikkelen (of de integratie zelfs belemmeren), terwijl andere gemeenten juist wel goede resultaten bereiken. Het kabinet wil verder “waar mogelijk” een simpeler en activerend systeem van voorzieningen, maar laat onbesproken wat dit betekent. Wij concluderen een decentralisatie met een of meerdere stelselwijzingen, forse (financiële) investeringen, hernieuwde opbouw van deskundigheid bij m.n. gemeenten en mogelijk het schenden van rechten van vluchtelingen. De integratieparagraaf is vaak voor meerdere uitleg vatbaar of lijkt niet mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving en internationale verplichtingen. Zo mag bijstand in natura niet worden verstrekt op basis van kenmerken van een groep, zoals vluchtelingen. Ook is de voorgestelde regierol van gemeenten niet mogelijk in de huidige Wet inburgering. VluchtelingenWerk ziet een verdere uitwerking van het integratiebeleid dan ook met belangstelling tegemoet en denkt hierin graag mee.

Hogere drempels om mee te doen

Opmerkelijk concreet is het Regeerakkoord waar het gaat om de eisen en sancties voor nieuwkomers. Zo worden de inburgeringseisen verder verhoogd naar taalniveau B1. Uiteraard is het van belang dat vluchtelingen de Nederlandse taal leren om zelfstandig deel te kunnen nemen aan de samenleving. VluchtelingenWerk is echter van mening dat de verhoging van de taaleis juist sterk contraproductief uitpakt voor de integratie. Het kabinet gaat hier volledig voorbij aan de huidige problemen bij inburgering en het feit dat veel nieuwkomers moeite hebben met het huidige verplichte taalniveau A2. Deze problemen zijn niet het gevolg van een gebrek aan inzet en dus niet op te lossen met meer sancties. Wat VluchtelingenWerk betreft zou het kabinet prioriteit moeten geven aan het oplossen van de dringende problemen bij inburgering. Zoals te veel eigen verantwoordelijkheid, complexe regels, onvoldoende toezicht op de kwaliteit van de cursussen, gebrekkige informatie en te lange wachttijden voor de aanvraag en het nakijken van examens. Hier valt immers nog veel winst te behalen, want de inburgering van de grote groep vluchtelingen uit 2015/2016 vindt nu plaats. Indien het kabinet de kansen van vluchtelingen daadwerkelijk wil vergroten, zou een taaleis moeten leiden tot maximale individuele ontplooiing en motivatie. Een taaleis - die zonder aanzien des persoons - steeds verder wordt verhoogd, werkt daarentegen demotivatief en uitsluiting in de hand. Vluchtelingen kunnen de kansen alleen pakken als deze aansluiten bij hun individuele capaciteiten en mogelijkheden.

Kleinschalige opvang en snelle start met integratie alleen voor kansrijken

Het kabinet erkent dat de manier waarop de opvang wordt ingericht ook bepalend is voor goede integratie: vroege start met taallessen, kleinschalige opvang, minder verhuizingen en al starten met inburgering door de gemeente waar de statushouder komt te wonen. VluchtelingenWerk maakt zich wel zorgen over de manier waarop bepaald wordt welke asielzoeker kansrijk is (zonder rechtsbijstand) en de mogelijk lange duur van het verblijf in

de middelgrote centra in combinatie met slechtere voorzieningen en weinig aanbod. Dat is geen goede voorbereiding voor degene die alsnog een vergunning krijgt en werkt ook belemmerend voor een eventuele goede terugkeer.

Opvang in gemeenten voor uitgeprocedeerden (opvolging BBB)

Het kabinet gaat acht zogenoemde 'Landelijke vreemdelingenvoorziening-locaties' (LVV's) inrichten. Hier kunnen uitgeprocedeerde asielzoekers 'voor een beperkte periode' worden opgevangen onder toezicht van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en in samenwerking met gemeenten. De uitgeprocedeerden moeten binnen twee weken meewerken aan terugkeer, tenzij blijkt dat zij alsnog recht hebben op een verblijfsvergunning. Als mensen nog niet zo ver zijn, belanden zij alsnog op straat. Gemeenten mogen voor deze mensen slechts 'enkele dagen' en op basis van de openbare orde, noodopvang aanbieden. De huidige bed-bad-brood-voorzieningen in gemeenten mogen niet meer bestaan.

VluchtelingenWerk vindt het positief dat er nog steeds opvangvoorzieningen mogelijk zijn in gemeenten, maar is erg kritisch op de focus op termijnen (twee weken, 'beperkte periode'). Als mensen binnen twee weken (nog) niet de focus hebben op terugkeer, dan belanden zij op straat zonder steun en voorzieningen. Gemeenten kunnen deze mensen niet langer opvangen, behalve de 'enkele dagen' noodopvang. Het onthouden van opvang en basale rechten moet altijd worden voorkomen. Het brengt de menselijke waardigheid in het geding en levert bovendien openbare orde problemen in gemeenten op als mensen gericht zijn op dagelijks overleven in plaats van op terugkeer. Vele burgemeesters waren tijdens het 'bed-bad-brood-debat' dan ook fel gekant tegen het stellen van allerlei beperkende eisen aan noodopvang, omdat "niemand in hun stad onder de brug slaapt".

De focus op termijnen is bovendien niet realistisch. Twee weken om aan te geven of men aan terugkeer wil/kan werken, is doorgaans veel te kort. Uit ervaring weten wij dat er rust, ruimte en tijd nodig is om de blik op de toekomst te richten en belemmeringen voor terugkeer weg te nemen. Soms lopen er bovendien nog juridische procedures (10 - 30% van de 'uitgeprocedeerden die bij de noodopvang aankloppen, krijgt alsnog een verblijfsvergunning).

Het is van groot belang dat in de nieuwe LVV-voorzieningen realistische begeleiding wordt geboden voor het vinden van nieuw toekomstperspectief. Uit de praktijk blijkt dat terugkeerbegeleiding maatwerk is en dat dit juist tijd en aandacht vergt.

VluchtelingenWerk pleit er dan ook voor om de focus op termijnen (twee weken, 'beperkte periode') los te laten en dit te vervangen door maatwerk, afhankelijk van de individuele casuïstiek. Een dergelijk traject moet totstandkomen in samenwerking met andere organisaties die veel kennis en ervaring hebben met de maatschappelijke en juridische problematiek van 'uitgeprocedeerden'. De DT&V kan dit niet alleen.

Kinderpardon

Het kabinet wil de permanente regeling voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen (Kinderpardon) niet aanpassen en deze blijft in haar huidige vorm gehandhaafd. Op dit moment worden vrijwel alle aanvragen afgewezen, omdat de ouders niet voldoende hebben meegewerkt aan vertrek (meewerkcriterium). VluchtelingenWerk vindt de regeling niet goed uitgewerkt. Ouders moeten immers altijd de kans krijgen om hoger beroep in te stellen of een nieuwe procedure te starten bij (bijvoorbeeld) een verslechtering van de veiligheidssituatie in het land van herkomst of een medische noodsituatie. Als iemand nog geen zekerheid heeft dat hij veilig terug kan terugkeren, kan niet tegelijkertijd worden verwacht dat hij vertrekgesprekken met de DT&V voert of naar de ambassade gaat voor het verkrijgen van reisdocumenten. Dit wordt een gezin vervolgens wel tegengeworpen bij een beroep op de kinderpardon-regeling.

Een oplossingsrichting die recht doet aan het belang van gewortelde kinderen zonder de verantwoordelijkheid van de ouders uit het oog te verliezen, is de in februari 2017 aangenomen, maar niet uitgevoerde, motie Voordewind c.s. Daarin werd de regering verzocht om gewortelde kinderen die vijf jaar in Nederland in beeld zijn geweest en van wie de ouders beschikbaar waren voor terugkeer in aanmerking te laten komen voor een kinderpardonvergunning. Een goed uitgewerkte regeling is hierbij cruciaal om te zorgen dat het Kinderpardon geen juridisch getouwtrek blijft over de hoofden van hier in Nederland gewortelde kinderen.

Vanzelfsprekend blijven wij ons de komende kabinetsperiode inzetten voor de belangen van vluchtelingen in Nederland. Dagelijks zetten 13.000 vrijwilligers van VluchtelingenWerk, gesteund door 65.000 donateurs, zich in voor vluchtelingen in ons land. Zij worden hierbij geconfronteerd met de (on)mogelijkheden van 'Haags' beleid en de uitwerking daarvan in de praktijk. Hierbij werken we nauw samen met de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties. We waarderen deze samenwerking en stellen onze kennis en expertise ook in de komende kabinetsperiode graag gevraagd en ongevraagd ter beschikking. Op deze wijze willen wij een bijdrage leveren aan een humaan en duurzaam vluchtelingenbeleid en het behoud van draagvlak hiervoor in de samenleving.

Met vriendelijke groet,



Dorine Manson ,
Bestuursvoorzitter

Cc: Leden van de Eerste en Tweede Kamer