



Wegkijken en vooruitschuiven

*Achtergrondinformatie
en aanvullende punten*

1. Voorwoord

Graag brengen wij ons rapport 'Wegkijken en Vooruitschuiven' onder de aandacht, dat voortbouwt op onze eerdere publicatie in juni 2021 'Vluchtelingen raken verstrikt in een web van wantrouwen'. Sinds onze laatste publicatie zien we dat er meer ruimte is ontstaan voor de menselijke maat. Dankzij nieuwe jurisprudentie en inspanningen van diverse partijen zijn er positieve stappen gezet. De lijnen zijn korter, de gesprekken met de ministeries en de uitvoeringsorganisaties (zoals de IND en het COA) zijn constructiever. We beginnen dan ook met een terugblik en een weergave van verbeteringen die tot stand zijn gekomen.



Geschaad vertrouwen

Tegelijkertijd is het ook duidelijk dat er nog een lange weg te gaan is. Het web van wantrouwen is niet ontrafeld en schrijnende situaties blijven bestaan. Zo vertelde een van de asielzoekers die wij spraken voor dit rapport het volgende over de lange wachttijden in de asielprocedure: 'Het is niet eerlijk. Er is geen systeem. Puur geluk, door complete chaos en incompetentie. Sommigen zeggen dat dit expres is en ik geloof dat ook deels, maar het is ook gewoon een bende.' Met deze ontluisterende woorden raken we direct de kern van de uitdagingen waarmee asielzoekers en vluchtelingen geconfronteerd worden. Vertrouwen in het systeem wordt geschonden.

Mens achter de vluchteling

Twee van de cruciale thema's in dit rapport zijn de aanhoudende opvangcrisis en de achterstanden bij de IND. We zien dat de opvang van asielzoekers nog steeds te wensen overlaat, met overvolle centra en onvoldoende toegang tot basale voorzieningen. Daarnaast zijn er zorgwekkende vertragingen in de procedures bij de IND. Binnen beide uitdagingen moet altijd aandacht blijven voor de mens achter de vluchteling. Te vaak worden mensen niet gehoord, ook bij zorgen waar ogenschijnlijk een simpele oplossing voor is. Zo zegt een asielzoeker die wij spraken voor dit rapport: 'Ik mocht bij een vriend verblijven, maar hij woont drie uur reizen met het openbaar vervoer van de noodopvanglocatie waar ik mij moest melden. Ik mocht mij van het COA niet melden bij een locatie dichterbij de buurt.'

Een waardige behandeling

Het is tot slot van belang dat we vooruit blijven kijken naar mogelijke oplossingen. Dit rapport biedt een waardevolle basis voor verandering. Samen met alle partijen die zich inzetten voor een zorgvuldig asiel- en integratiebeleid kunnen we werken aan een humane en rechtvaardige praktijk, waarin de menselijke maat centraal staat en waarin asielzoekers en vluchtelingen met respect en waardigheid worden behandeld.

Namens VluchtelingenWerk Nederland,
Frank Candel

2. Verantwoording

Dit rapport is geschreven op basis van signalen van medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland door het hele land, evenals asieladvocaten. Ook spraken we met asielzoekers en vluchtelingen. De casussen in dit rapport zijn slechts een kleine greep uit de vele schrijnende situaties waar onze medewerkers en vrijwilligers mee te maken krijgen in hun dagelijks werk. De casussen die we in dit rapport uitlichten staan voor bredere problematiek die we steeds nader duiden. Daarnaast zijn openbare bronnen geraadpleegd van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de IND en het COA. Verder: nationale en Europese jurisprudentie, publicaties van NOS, onderzoeksprogramma ARGOS, de Raad van State, de Nationale Ombudsman, kamerbrieven, European Union Agency for Asylum en onderzoeksbureau Regioplan.

2.1 Op de cover

De Jemenitische Samah (32) heeft haar man en kinderen al bijna twee jaar niet gezien. 'Sinds juli zit ik in de noodopvang op dit schip in IJmuiden en deel ik een kleine kajuit met een andere vrouw. Ik heb het gevoel dat ik langzamerhand stik. Ik zit klem en kan niet vooruit. Om niet gek te worden, studeer ik online Engels en Nederlands. Mijn kinderen, man en ik bellen iedere dag. Ik moet van mijn oudste dochter foto's maken van alles wat ik hier zie. Zodat ze toch nog een beetje bij me is. Ik probeer sterk te zijn, maar van binnen voel ik me steeds wanhopiger worden. Ik weet niet hoe ik mijn kinderen moet vertellen dat het nog heel lang gaat duren.'



2.2 Achtergrond

In juni 2021 publiceerden we het rapport 'Web van wantrouwen: Hoe de menselijke maat verdwijnt in het asielbeleid'. In dit rapport lieten wij, aan de hand van voorbeelden, zien hoezeer de menselijke maat verdween uit het asiel- en integratiebeleid. Nu, twee jaar later, is het tijd voor een vervolg. Hoe staat het met de schrijnende situaties die we in de vorige editie beschreven? En waar zien we nieuwe ontstaan? Als basis voor dit vervolgrapport gebruikten we signalen van onze medewerkers en vrijwilligers. Zij zetten zich dagelijks in voor vluchtelingen in (crisis)noodopvanglocaties, reguliere azc's en gemeenten en weten als geen ander hoe regelgeving voor deze groep uitpakt in de praktijk. Ook spraken we met vluchtelingen en asielzoekers. We interviewden hen in verschillende opvanglocaties over hun ervaringen met overheidsinstanties, asielprocedure en opvanglocaties in Nederland.¹ Daarnaast ontvingen we via onze juridische helpdesk informatie van asieladvocaten en belangenorganisaties.² De inhoud van dit rapport is geactualiseerd tot 15 april 2023 de cijfers in het hoofdstuk Feiten en Cijfers tot half juni 2023.

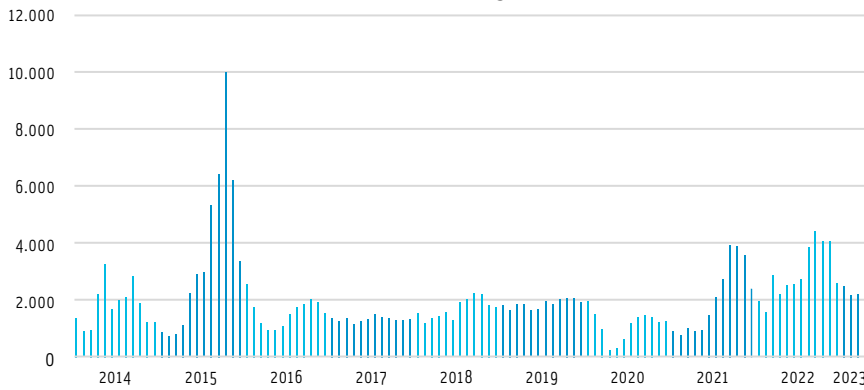
Let op! Er is ook een samenvatting van dit rapport beschikbaar via vluchtelingenwerk.nl/wegkijken-en-vooruitschuiven.

¹ Deze interviews bieden een kwalitatief beeld. Wij hebben 12 personen gesproken, 7 mannen en 5 vrouwen.

² De juridische helpdesk van VluchtelingenWerk ontvangt dagelijks vragen en signalen vanuit het hele land. De vragen zijn afkomstig van advocaten, medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk en medewerkers van andere NGOs. De helpdesk beantwoordt hun vragen over de asielprocedure, landeninformatie, gezinshereniging en inburgering.

3. Feiten en cijfers

Aantallen eerste asielaanvragen Nederland



Aantal openstaande asielzaken

In april 2023 wachten

33.550

asielzoekers op een beslissing op hun asielaanvraag. Dit is exclusief de procedures voor Dublin (spoor 1) en asielaanvragen van mensen uit een veilige land van herkomst of met een status in een andere EU-lidstaat (spoor 2).

Herkomstlanden



Het merendeel van de asielzoekers in asielzoekerscentra komt uit Syrië, Turkije, Afghanistan, Eritrea en Jemen.

Wachttijden - eerste en tweede gesprek

Voorheen hadden asielzoekers in de Algemene Asielprocedure binnen een week een eerste gesprek met de IND. In juni 2023 wachten zij:



18 weken op het eerste gesprek met de IND (aanmeldgehoor)



36 weken op het tweede gesprek met de IND (nader gehoor)

In totaal wachten zij dus zo'n **13 maanden** op een nader gehoor.

Wachttijden - beslissing op asielaanvraag

18.600 asielzoekers wachten al langer dan 6 maanden

2.850 asielzoekers wachten al langer dan 15 maanden

Noodopvang



Aantal locaties: **107**



Aantal personen: **16.466**

Crisisnoodopvang



Aantal locaties: **37** (in 2022)



Aantal personen: **7.087**

Reguliere azc's



Aantal locaties: **81**



Aantal personen: **29.811**

Totale bezetting



15.849 statushouders



37.515 asielzoekers

De bezetting van opvanglocaties en de wachttijden fluctueren enorm. De cijfers op deze pagina dateren van half juni.

4. Wat gaat er goed?

Door de kinderopvangtoeslagaffaire kwam er meer aandacht voor de menselijke maat bij overheidsinstanties. Dit leidde de afgelopen jaren tot reflectie binnen uitvoeringsorganisaties, bij beleidsmakers en in de rechtspraak. Ook in het asiel- en vluchtelingenbeleid zien we positieve ontwikkelingen. Welke situaties zijn verbeterd sinds ons vorige rapport van juni 2021?

4.1 Meer ruimte voor gesprek

We merken dat er meer ruimte is voor gesprek over de menselijke maat. Zo voerde VluchtelingenWerk verschillende gesprekken met de IND over het onderwerp in de asielketen en gaf de organisatie in een rapport in juni 2022 aan hoe het worstelt met de menselijke maat, ook door beleidskaders die daar niet altijd ruimte voor geven. Ook het COA gaf bijvoorbeeld in april 2022 publiekelijk aan dat het moeilijk was om de menselijke maat te blijven waarborgen.

4.2 Minder verschil in uitspraken bij Eritrese asielzaken

Ambtenaren van de IND kregen in 2019 handvatten, via het informatiebericht van SUA, 'IB 2019/16 Horen en beslissen in Eritrese zaken', om de geloofwaardigheid van Eritrese zaken te beoordelen. Hierdoor werden de verschillen in uitspraken tussen de IND-locaties minder groot. Ook verscheen er in 2020 een nieuw ambtsbericht over Eritrea, een document met landeninformatie dat wordt gebruikt bij het beoordelen van een asielaanvraag. In dit ambtsbericht stond meer informatie over (de problemen rondom) het bezit van documenten bij Eritreeërs. Daarnaast deed de hoogste rechter in 2021 een uitspraak over het ontbreken van documenten en over bewijsnood. Uit deze uitspraak volgde dat er meer aandacht moest zijn voor de lastige bewijspositie van Eritrese vluchtelingen: een duidelijke opdracht voor de IND om anders naar de bewijsvoering in deze zaken te kijken. Het is positief dat er minder grote verschillen zijn in de uitspraken over zaken van Eritrese vluchtelingen. Tegelijkertijd laat het zien dat deze groep in het verleden de dupe was van een te rigide besluitvorming. Daardoor zijn aanvragen onterecht afgewezen en hebben vluchtelingen jarenlang onnodig lang in onzekerheid geleefd en zonder hun familie. Dat bleek ook uit de verschillende zaken van Eritreeërs die VluchtelingenWerk ondersteunde om een tweede aanvraag in te dienen. Hoewel de eerste aanvragen waren afgewezen, werden deze tweede aanvragen wél goedgekeurd.

Inmiddels zien we dat Eritrese vluchtelingen op hun tweede aanvraag wél een positieve beslissing ontvangen.

4.3 Permanent verblijf

Als iemand vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijft als gezinslid van iemand met een vergunning, komt hij in aanmerking voor permanent verblijf. VluchtelingenWerk ontving signalen dat gezinsleden die al vijf jaar in Nederland verbleven geen permanent verblijf meer kregen, omdat de IND een bepaling in het Vreemdelingenbesluit anders ging interpreteren (art. 3.51 Vb). Daardoor werd de aanvraag afgewezen en ontstonden problemen met toeslagen. In een zaak dreigde een meerderjarige dochter definitief haar verblijfsrecht te verliezen. Vanwege de schrijnende effecten van deze interpretatie heeft de IND de eerdere uitleg weer hersteld.³

4.4 Kosten voor verblijfsvergunning verlaagd

Lange tijd waren de leges (de kosten) voor verblijfsvergunningen in Nederland heel hoog. Op grond van EU-recht werd een groot deel van de leges verlaagd. Dat gold niet voor de verblijfsvergunningen die niet onder een EU-richtlijn vielen. Toch zijn, op initiatief van de IND, ook deze tarieven verlaagd. Zo is het tarief voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning vanwege het recht op privéleven verlaagd van 1.109 euro naar 210 euro. Hierdoor is de financiële drempel om deze documenten te verkrijgen minder hoog.

Toch zijn, op initiatief van de IND, de kosten van de verblijfsvergunning verlaagd.

3 IND, Informatiebericht 2022/101, Nadere uitleg artikel 3.51, eerste lid, onderdeel a, ten eerste, Vb.

4.5 Statushouders uit Griekenland kans op bescherming

Vluchtelingen die een verblijfsvergunning krijgen in Griekenland, komen daar vaak in onmenselijke omstandigheden terecht omdat zij dan niet langer recht hebben op opvang en zelf op zoek moeten naar huisvesting. Daarom besluiten sommigen van hen een veiligere plek te zoeken ergens anders in Europa, zoals in Nederland. Hier werden hun asielaanvragen lange tijd afgewezen in een versnelde procedure, omdat van tevoren al vaststond dat ze al een verblijfsvergunning hadden in Griekenland en daarom terug moesten. De hoogste rechter heeft nu besloten dat de IND beter moet motiveren dat deze vluchtelingen veilig terug kunnen naar Griekenland en niet aan onmenselijke omstandigheden worden blootgesteld.⁴ Hierdoor maken vluchtelingen uit Griekenland nu wél kans om in Nederland te mogen blijven.



De Iraanse Mahnaz (35) woont in het Griekse vluchtelingenkamp Malasaka met haar zoon en dochter. In augustus 2021 kregen ze te horen dat ze in Griekenland mochten blijven. Toch verblijft ze nog steeds in het kamp, zonder voorzieningen en eten. Mahnaz blijft geen dag langer in Griekenland dan nodig, al weet ze niet of ze elders in Europa weer asiel zal krijgen. 'Mijn kinderen hebben hier nul toekomst. Hoe kan dit land ons helpen als ze ons in het kamp al aan ons lot overlaten? Op onze website vertellen Mahnaz, andere statushouders en onze Griekse partnerorganisatie over de situatie. vluchtelingenwerk.nl/mahnaz

4.6 Terugsturen naar 'vreemd' land minder makkelijk

Als een asielaanvraag wordt afgewezen, moet de IND een land van terugkeer aanwijzen zodat duidelijk is naar welk land iemand moet terugkeren.⁵ Dat heeft de hoogste rechter bepaald. Voorheen was dit niet het geval en was het soms onduidelijk naar welk land iemand moest vertrekken. Het was met name een probleem als de IND niet geloofde dat de asielzoeker afkomstig was uit het land waar hij stelde vandaan te komen. In het vorige rapport signaleerden wij dat de DT&V mensen heeft getracht terug te sturen naar een land, zonder beoordeling door de IND over de risico's die iemand in dit land loopt. Dit zou nu verleden tijd moeten zijn, omdat de uitspraken van de rechter de IND dwingen om te onderzoeken of het land van terugkeer wel veilig is voor de asielzoeker. Toch zien we helaas nog steeds zaken voorbijkomen waarin niet is vastgesteld wat het land van terugkeer is.

4.7 Vaker onderzoek naar situatie 'veilige landen'

Nederland heeft 18 landen en alle EU-lidstaten aangemerkt als 'veilige landen van herkomst'. Bij deze landen is het uitgangspunt dat mensen hier de bescherming van de autoriteiten kunnen inroepen en dus geen bescherming nodig hebben in Nederland. Hoewel lidstaten regelmatig de veiligheidssituatie in zo'n land moeten onderzoeken en opnieuw moeten beoordelen, was er geen termijn voorgeschreven. Daardoor nam de IND soms beslissingen op basis van oude of incomplete informatie. Inmiddels heeft de rechter besloten dat de situatie van veilige landen minimaal één keer in de twee jaar moet worden onderzocht en herbeoordeeld.⁶ Deze maatregel draagt bij aan zorgvuldige beslissingen. Zo is door een herbeoordeling Algerije in 2021 niet langer aangemerkt als veilig land van herkomst, waardoor asielzoekers daar niet meer zomaar naartoe worden teruggestuurd. Een andere uitspraak van de hoogste rechter zorgde ook voor een positieve ontwikkeling. Voorheen werden namelijk bepaalde groepen uit een land dat was aangemerkt als 'veilig land van herkomst' door de staatssecretaris aangewezen als groepen die 'verhoogde aandacht' nodig hadden tijdens de asielprocedure (in de uitspraak ging het bijvoorbeeld over lhbt'ers uit Georgië). In de procedure bleek er echter geen consequentie voor de groep die als zodanig aangemerkt was. Door de uitspraak van de rechter worden deze groepen nu gezien als 'uitzonderingsgroepen'. Daardoor is de aanname dat het land veilig is niet op deze asielzoekers van toepassing.⁷

4 ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:1627, 28 juli 2021.

5 ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:1155, 2 juni 2021.

6 ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:738, 7 april 2021.

7 ABRvS, ECLI:NL:RVS:2022:985, 5 april 2022.

4.8 Meer aandacht voor bewijs

Iemand die vindt dat de situatie in zijn land van herkomst gewijzigd is of dat iets is gewijzigd in zijn persoonlijke omstandigheden, kan een herhaalde asielaanvraag indienen. Bij deze 'herhaalde asielaanvraag' vraagt de IND om 'nieuwe elementen of bevindingen' in zijn asielverhaal. Deze nieuwe elementen of bevindingen mogen niet al naar voren zijn gebracht in de eerste asielaanvraag. Dit is soms aan te tonen door middel van (nieuwe) documenten. Bij de IND is het Bureau Documenten verantwoordelijk voor het beoordelen van documenten die het asielverhaal onderbouwen. Lang was het zo dat als het Bureau niet kon vaststellen of documenten authentiek waren, deze regelmatig (onterecht) niet gezien werden als 'nieuw'. Daardoor werd de herhaalde asielaanvraag niet inhoudelijk beoordeeld.

Ook bij de rechtszaak van een Afghaanse man, die door VluchtelingenWerk werd ondersteund, was dit het geval. Hij diende voor zijn herhaalde asielaanvraag originele documenten in, waarvan hij bij de eerste aanvraag alleen een kopie had ingediend. Bureau Documenten kon de authenticiteit van de originele documenten niet vaststellen. De documenten waren volgens de IND reeds hierom geen nieuwe elementen of bevindingen. De zaak leidde tot een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De rechter bepaalde vervolgens dat de IND documenten niet zomaar opzij mag schuiven alleen omdat de authenticiteit van de documenten niet vaststaat, het niet de originele documenten zijn of de documenten niet afkomstig zijn uit objectief verifieerbare bron.⁸ Het IND-beleid is vervolgens aangepast.⁹

4.9 Meer aandacht voor individuele situatie bij Dublin-zaken

Het EU-land waar vluchtelingen zich als eerste aanmelden, is verantwoordelijk voor hun asielaanvraag. Dat staat in de Dublinverordening. Soms brengt deze verordening schrijnende situaties met zich mee. Bijvoorbeeld wanneer families door de regels van elkaar worden gescheiden omdat verschillende EU-landen verantwoordelijk zijn voor hun asielaanvragen. We zien dat rechters de laatste tijd vaker oordelen dat de IND niet alleen moet kijken waar iemand naartoe moet volgens de Dublinverordening, maar ook naar de persoonlijke omstandigheden van een vluchteling.¹⁰

Inmiddels kan een DUO-lening, weliswaar onder strikte voorwaarden, volledig worden kwijtgescholden.

4.10 Meer coulance bij opleggen sancties

Statushouders die hun inburgeringsexamen niet op tijd haalden, moesten voorheen bijna altijd de volledige, torenhoge lening terugbetalen. Ook al was er soms een goede reden voor het missen van de inburgeringstermijn of werd de deadline maar met enkele maanden gemist. Verschillende rechters besloten dat er meer coulance moest zijn voor vluchtelingen die door aannemelijke redenen hun inburgeringsexamen niet op tijd behaalden. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde een verbeterplan op om de hardheden in de vorige 'Wet inburgering 2013' zoveel mogelijk weg te nemen. Inmiddels kan een DUO-lening, weliswaar onder strikte voorwaarden, volledig worden kwijtgescholden.

⁸ *Rechtbank Den Bosch (MK)*, 7 juli 2021, *ECLI:NL:RBDHA:2021:69*; bevestigd door: *ABRvS*, 26 januari 2022, *ECLI:NL:RVS:2022:208*.

⁹ *IND Werkinstructie 2022/13 Opvolgende aanvragen*.

¹⁰ *Zie bijvoorbeeld: ABRvS*, *ECLI:NL:RVS:2023:909*, 8 maart 2023; *Rb Haarlem*, *NL19.2502*, 24 januari 2023.

5. Wat kan er beter?

Helaas zijn nog lang niet alle schrijnende situaties opgelost. We signaleren nog steeds situaties waarbij instanties strikte toepassing van regels boven het belang van mensen stellen. Veel problemen die we beschreven in ons vorige rapport in 2021 zijn nog actueel. Daarnaast signaleren we nieuwe problemen.

5.1 Matig tot geen onderzoek herkomstlanden

De situatie:

Waar vonden gevechten plaats toen de asielzoeker moest vluchten? Welke dorpen zijn gebombardeerd? Een asielzoeker vertelt dit soort details aan de IND. De medewerker van de IND vergelijkt dit verhaal vervolgens met informatie uit bronnen over het betreffende land en eventueel met dat van andere asielzoekers met dezelfde afkomst. Daarnaast kan de IND-medewerker het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) van de IND inschakelen. Het TOELT kan onderzoeken of verklaringen van asielzoekers overeenkomen met de informatie die bekend is over een land of passen in de context van dat specifieke land.

Onze observaties:

- Informatie over herkomstlanden wordt in de praktijk onvoldoende geraadpleegd. De IND wordt op dit gebied regelmatig teruggefloten door de rechter.
- Als de IND-medewerker de informatie wel heeft geraadpleegd is dit niet te controleren omdat bronvermelding in de beslissing ontbreekt.
- De landeninformatie die asielzoekers inbrengen, wordt niet altijd op waarde geschat.
- IND-medewerkers maken niet altijd gebruik van de mogelijkheid om het TOELT te bevragen, omdat ze er geen tijd voor hebben of omdat het onduidelijk is wanneer zij het TOELT moeten inschakelen.

Mogelijke oplossing:

- Zie het betrekken van landeninformatie of het bevragen van TOELT niet als een puur procedurele stap, maar zorg dat landeninformatie zorgvuldig gewogen en betrokken wordt bij beslissingen over asielaanvragen.
- Zorg dat IND-medewerkers weten wanneer zij het TOELT moeten inschakelen. Houd hen op de hoogte van het belang en de mogelijkheden van TOELT door terugkerende trainingen.
- Voeg bij een besluit over een asielaanvraag een volledige bronvermelding toe zodat duidelijk is welke landeninformatie is gebruikt en dat er later kan worden nagegaan of er zorgvuldig onderzoek is gedaan.

Uit de praktijk

Twijfelen aan geloofwaardigheid

- In de zaak van een Russische man werd de stelling dat Rusland gebruikmaakt van herkenningsoftware door de IND weggezet als een 'complottheorie'. Terwijl uit recente informatie blijkt dat in Moskou gezichtsherkenningsoftware wordt gebruikt om anti-oorlogsdemonstranten en mobilisatie-ontduikers op te sporen.
- Bij een homoseksuele man uit Zuid-Afrika stond vast dat hij in het verleden ernstig mishandeld was. Toch stelde de IND dat de situatie voor lhbt'ers in Zuid-Afrika aanzienlijk was verbeterd. De rechtbank oordeelde dat deze conclusie helemaal niet getrokken kon worden uit de bronnen waarnaar de IND verwees. De bronnen toonden juist aan dat lhbt'ers in Zuid-Afrika kwetsbaar zijn voor geweldsdelicten door zowel de bevolking als door de politie.
- Bij meerdere Iraniërs die vluchten omdat zij kritiek hebben op het Iraanse bewind, maar wél op een legale manier uit het land zijn gereisd, wordt getwijfeld aan de geloofwaardigheid. Dat zou namelijk niet mogelijk zijn voor mensen die kritiek uiten op de overheid. Uit meerdere bronnen blijkt echter dat het wel degelijk mogelijk is om legaal uit te reizen, ook voor mensen die door de overheid in de gaten worden gehouden.

De stelling dat Rusland gebruikmaakt van herkenningsoftware door de IND weggezet als een 'complottheorie'.

5.2 Onvoldoende bescherming kwetsbare minderheidsgroepen en risicogroepen

De situatie:

Groepen asielzoekers met een verhoogd risico op vervolging of een onmenselijke behandeling in hun land van herkomst worden in het asielbeleid aangemerkt als 'risicogroepen' of 'kwetsbare minderheidsgroepen'. Een asielzoeker die behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep kan met 'beperkte indicaties' aannemelijk maken dat hij risico heeft op ernstige schade. Voor de vraag of er 'beperkte indicaties' zijn, kijkt de IND naar wat de asielzoeker zelf heeft meegemaakt. De beperkte indicaties kunnen echter ook gelegen zijn in welke mensenrechtenschendingen personen, die behoren tot diezelfde kwetsbare minderheidsgroep, in de naaste omgeving van de asielzoeker hebben ondervonden. Het belangrijkste is dat bij 'beperkte indicaties' gekeken wordt naar de persoon zelf of naasten.

Een asielzoeker die behoort tot een risicogroep kan met 'geringe indicaties' aannemelijk maken dat zijn problemen leiden tot vrees voor vervolging. Bij geringe indicaties wordt alleen gekeken naar wat de persoon zelf heeft meegemaakt. Een asielzoeker die onder een van deze groepen valt, heeft minder bewijs nodig om aan te tonen dat hij gevaar loopt in zijn land van herkomst. Toch zien we in praktijk dat bij personen die behoren tot risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen een erg hoge bewijslast wordt gelegd.

Onze observaties:

- De IND kijkt vaak alleen of eerdere problemen vallen onder een strikte definitie. Wanneer hier niet aan is voldaan, wordt geen integrale beoordeling verricht van de risico's bij terugkeer.
- We zien veel verschillen in de beslissingen die door IND-medewerkers worden genomen. De ene medewerker vindt het wel bewezen dat iemand gevaar loopt, en een andere niet. Of iemand een asiolvergunning krijgt, hangt dan af van wie zijn asielaanvraag beoordeelt.

Mogelijke oplossing:

- Neem in het beleid en in de werkinstructies voor medewerkers van de IND op dat geringe indicaties niet beperkt moeten worden geïnterpreteerd en dat er altijd een integrale beoordeling van de risico's bij terugkeer plaatsvindt. Dit omdat we merken dat in de praktijk de focus ligt op juridische kwalificaties en dat er minder oog is voor de persoonlijke situatie van de asielzoeker.
- Zorg voor meer duidelijkheid over wat als 'geringe' en 'beperkte' indicaties gezien wordt.

Uit de praktijk

Een te hoge bewijslast

Een man die tot de Tigreeërs behoort, een onderdrukte bevolkingsgroep in Ethiopië, had een aanval op zijn woonplaats overleefd door zich binnen te verschuilen. Tigreeërs zijn door de staatssecretaris in het landgebonden asielbeleid aangemerkt als risicogroep. Zij kunnen dus met 'geringe indicaties' aantonen dat zij gevaar lopen bij terugkeer naar Ethiopië. De asielaanvraag van de man werd echter afgewezen vanwege het ontbreken van 'geringe indicaties', omdat hij zich bij een aanval op zijn woonplaats had verscholen en zelf niet geraakt was door het geweld. Terwijl uit bronnen blijkt dat in de betreffende periode een massamoord door milities en Ethiopische troepen heeft plaatsgevonden in zijn woonplaats. Uiteindelijk heeft de IND de beslissing – toen deze al bij de rechtbank lag – ingetrokken en alsnog een vergunning verleend.

Uit de praktijk

Geringe indicaties onvoldoende gemotiveerd

In een zaak van een Soedanese man, behorende tot de Burgo-stam, werden aanvallen en plunderacties op medebewoners in kampen door Arabische milities geloofwaardig gevonden door de IND. De Burgo-stam is aangemerkt als risicogroep in Soedan. De IND stelde echter dat de gebeurtenissen niet kunnen worden aangemerkt als geringe indicatie en dus de vrees voor vervolging niet aannemelijk is gemaakt. Op 16 februari deed de rechtbank uitspraak in deze zaak¹¹, die door VluchtelingenWerk werd ondersteund. De rechter oordeelde dat de IND onvoldoende heeft gemotiveerd dat de gebeurtenissen niet kunnen worden aangemerkt als geringe indicatie. Verder oordeelde de rechter dat bij de beoordeling van geringe indicaties de verschillende omstandigheden als optelsom moeten worden gezien, mede in het licht van wat bekend is over de situatie van de specifieke groep.

5.3 Voortduren van de opvangcrisis

De situatie:

Meer dan twintigduizend asielzoekers verblijven in (crisis) noodopvanglocaties. Door te veel bezuinigingen op het COA in 2017 zijn er te weinig duurzame opvangplekken en wordt vanaf november 2021 noodopvang ingezet. Toen ook dat onvoldoende bleek, werden gemeenten via een nationale crisisstructuur gevraagd acuut bij te springen en crisisnoodopvanglocaties te verzorgen. Al deze tijdelijke locaties zijn niet geschikt om langdurig in te verblijven.¹¹ In augustus 2022 stapte VluchtelingenWerk naar de rechter om af te dwingen dat de asielopvang in ieder geval aan de minimale eisen voldoet. De rechter bevestigde toen dat de opvang schadelijk is en niet voldoet aan de wettelijke minimale eisen die voorgeschreven zijn.¹² De spreidingswet die voor voldoende opvangplekken zou moeten zorgen, is al een jaar vertraagd.

Onze observaties:

- Nog steeds verblijven tienduizenden asielzoekers in (crisis) noodopvanglocaties als tenten, sporthallen en schepen.
- Sommige asielzoekers kunnen bij vrienden of familie verblijven. Dit kan de druk op de opvang enigszins verminderen, maar het wordt hen in de praktijk haast onmogelijk gemaakt (zie kader 'Uit de praktijk').
- Op de locaties is een groot gebrek aan toegang tot zorg en rust en privacy.
- Kinderen kunnen er vaak niet spelen en gaan niet altijd naar school.
- Zelfs basisvoorzieningen zoals een bed, adequate maaltijden en beschutting tegen weersomstandigheden zijn niet altijd vanzelfsprekend.
- Ook worden asielzoekers, waaronder kinderen, vaak verplaatst naar andere locaties. Soms zonder duidelijke reden en tijdige aankondiging.

Mogelijke oplossing:

- Leg de taak voor opvang formeel bij gemeenten neer, zodat de opvang van asielzoekers eerlijk over Nederland verdeeld kan worden en goed aansluit bij de lokale context. Maak het aantrekkelijker voor gemeenten om opvangcentra te realiseren. Zorg bijvoorbeeld voor extra financiering van voorzieningen waar al druk op ligt, zoals huisartsen, scholen, wijkteams en jeugdzorg.
- Blijf daarnaast op korte termijn kijken naar maatregelen om meer ruimte in de opvang te krijgen, zoals de volgende:
- Maak het makkelijker voor asielzoekers om bij familie of vrienden te verblijven. Dit beleid heet 'administratieve plaatsing', maar is nergens gepubliceerd. Het is onduidelijk wanneer en hoe hier een beroep op gedaan kan worden.

- Laat het COA beter afstemmen met gemeenten om mensen die via gezinshereniging naar Nederland komen (nareizigers) zo spoedig mogelijk bij de vluchtelingen in de gemeente gehuisvest te krijgen. Maak daarbij eventueel gebruik van de Logeerregeling (waarbij vluchtelingen voor een bepaalde periode bij vrienden, familie of een gastgezin mogen verblijven) of van de Hotel- en Accommodatieregeling (tijdelijk onderdak in bijvoorbeeld een hotel of vakantiehuisje).
- Realiseer meer opvangplekken door de huur van hotels en vakantieparken en zorg dat er in noodgevallen direct een locatie aangewezen kan worden, zodat mensen niet buiten hoeven te slapen.

Uit de praktijk:

Verblijf bij bekenden

Een asielzoeker had in Enschede een start gemaakt met het opbouwen van zijn nieuwe leven. Hij had daar een baan, volgde onderwijs en kon bij een vriend wonen. Van het COA moest hij zich alsnog wekelijks fysiek melden in Oisterwijk (Noord-Brabant). Zijn hele wekelijkse toelage ging op aan de reiskosten. Na de reis van drie uur moest hij anderhalf uur lopen, omdat er geen openbaar vervoer was naar de noodopvanglocatie waar hij zich moest melden. Het COA stemde niet in met het voorstel van de man om zich één keer per maand te melden of om zich te melden bij een locatie in (de buurt van) zijn verblijfplaats.

(Crisis)noodopvang



(Crisis)noodopvanglocaties zijn veelal grootschalige locaties, zoals evenementenhallen, kazernes, schepen of tenten, waar rond de 300 tot 400 mensen verblijven. Daarnaast gaat het bijvoorbeeld om sporthallen met veldbedden, hotels, passagiersschepen of kantoorgebouwen. Noodopvanglocaties worden gemanaged door het COA, crisisnoodopvanglocaties zijn vaak van kortere duur en worden gemanaged door gemeenten en veiligheidsregio's.

¹¹ Zie voor een volledig beeld de meest recente quickscan leefomstandigheden (crisis)noodopvang: VluchtelingenWerk, 17 oktober 2022, Onderzoek: Vluchtelingen steeds meer in de knel in (crisis)noodopvang, vluchtelingenwerk.nl/nl/quickscan-noodopvang

¹² Gerechtshof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2022:2078, 20 december 2022.

Signalen uit de (crisis)noodopvang

Veel signalen van asielzoekers uit de (crisis)noodopvang hebben betrekking op dezelfde onderwerpen.

Maaltijden:

Op veel (crisis)noodopvanglocaties kunnen asielzoekers niet zelf koken. Zij eten al maanden magnetronmaaltijden. 'De manager vertelde ons dat we dankbaar moesten zijn voor het eten en zei dat mensen in Syrië helemaal geen eten hebben.'

Veiligheid:

Veel asielzoekers die wij spraken geven aan zich niet veilig te voelen omdat er weinig toezicht is. 'In Nederland voel ik mij veilig, maar in de opvang niet.' Ook vertellen asielzoekers op verschillende locaties dat er niet wordt opgetreden als er wordt gerookt. Verder zijn er vaak geen aparte plekken voor vrouwen en kinderen. Op locaties waar alleen mannen zijn, voelen mannen zich juist ook onveilig. 'Ik voel mij beter in de opvang waar niet alleen maar mannen zijn, maar ook vrouwen en kinderen.'

Medische en psychische zorg:

Er zijn vragen en klachten over toegang tot zorg. 'Ik ga eindelijk, na maanden wachten, in gesprek met een psycholoog. Ik hoop dat ik dan beter kan slapen en minder angst heb.' Een ander vertelt ons dat ze gewond is geraakt aan haar voet, maar dat zij lang zou moeten lopen om de arts te bereiken. Dit was onmogelijk en daarom is er nooit een röntgenfoto gemaakt.'

Mogelijkheid tot vragen:

De ervaringen met personeel van COA en de IND zijn wisselend. Veel mensen hebben goede ervaringen, maar we krijgen ook veel minder positieve signalen binnen. 'De locatiemanager dreigt met een transfer wanneer je je niet gedraagt zoals zij wil', zegt iemand. Hij voelt zich daardoor onveilig. Iemand anders vertelt dat hij Nederlandse les volgt op donderdagen, precies op het moment waarop hij bij het COA moet stempelen. Hij vroeg het COA of hij eerder mocht komen, zodat hij naar de lessen kon blijven gaan. Het COA wees zijn verzoek af.



Teamleider Janneke vertelt over werken in een noodopvanglocatie. 'Voor rond de honderd mensen zijn er tien toiletten en vijftien douches. Wat de een schoon genoeg vindt, is voor de ander verschrikkelijk vies. Dat levert spanningen op.'

Bekijk de video vluchtelingenwerk.nl/janneke

'In deze container zie ik de seizoenen aan mij voorbij trekken'

Uitzichtloos wachten in de noodopvang

Ternauwernood lukte het de Syrische Suzan (37) en haar drie zonen om na een barre tocht Europa te bereiken. In Nederland verblijven ze al elf maanden in een noodopvanglocatie. Aan het lange wachten op zekerheid komt maar steeds geen einde. 'Ik ben bang dat mijn kinderen niet zullen weten wat een normaal leven is.'

'In deze container zie ik de seizoenen aan me voorbij trekken', vertelt Suzan. 'Het was winter toen we kwamen en nu zijn de bladeren alweer van de bomen. En nog steeds weet niemand hoe lang we hier nog blijven.' De container van Suzan en haar drie kinderen komt, samen met tientallen andere containers, uit in een gemeenschappelijke tent. Suzan start haar dagen met het schoonmaken van de gemeenschappelijke wasruimten. Zo verdient ze veertien euro in de week. Lunch en ontbijt worden verstrekt en opgewarmd in magnetrons in de grote tent. Eén ochtend in de week volgt ze Nederlandse les in een nabijgelegen kerk.

Soms ben ik bang dat de IND ons vergeten is'

Dagen rijgen zich aaneen

Om de tijd te doden pakt ze weleens de bus naar de stad. Zo rijgen de dagen zich al elf maanden aaneen. Haar toekomst in Nederland voelt nog ongewis, vertelt ze. 'Mijn eerste gesprek met de IND was maanden geleden. Soms ben ik bang dat ze ons vergeten zijn of terugsturen naar Griekenland. Niemand kan me vertellen wanneer we aan de beurt zijn. Ons leven staat in de pauzestand.'

Niet nadenken

Nadenken over haar toekomst of de gebeurtenissen in het verleden wil ze voorkomen. 'Als ik alleen ben, luister ik altijd naar muziek. Ik doe er alles aan om mijn depressie niet te voelen, anders ben ik bang dat ik gek word. Ik geef mezelf kleine opdrachten zoals elke dag andere kleren aandoen of make-up opdoen. Soms kruip ik mijn bed in om te voorkomen dat mijn kinderen mijn verdriet zien.'

Schreeuwend wakker

Ook haar oudste zoon Itachi (16) worstelt met alle nare herinneringen. Hij heeft zijn naam veranderd en wil nooit meer iets over Syrië horen. Suzan: 'Het liefst blijft hij de hele dag op onze kamer. Hij vindt geen aansluiting bij de andere jongeren in het kamp.' Ook over haar jongste kind, Amin (4), is ze ongerust. 'Hij heeft al zoveel meegemaakt in zijn jonge leventje. 's Nachts wordt hij vaak schreeuwend en huilend wakker en zoekt continu mijn nabijheid. Ik ben bang dat mijn kinderen niet zullen weten wat een normaal leven is.'

Suzan heeft inmiddels een gesprek gehad met de IND. Daarna heeft ze niets meer gehoord (juni 2023).



5.4 Onrechtmatige maatregel gezinshereniging

De situatie:

In de zomer van 2022 kondigde het kabinet een aantal maatregelen aan die zorgden voor vertraging van de asiel- en gezinsherenigingsprocedure.¹³ Statushouders mochten voortaan hun gezinsleden pas laten nareizen als zij een woning hadden, of na zes maanden wachten. Dit besluit werd hevig bekritiseerd door de advocatuur, wetenschap en door VluchtelingenWerk, omdat het evident in strijd was met de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn.¹⁴ Ondanks het feit dat op voorhand duidelijk was dat deze maatregel onrechtmatig was, koos het kabinet ervoor de maatregel in te voeren. Gezinnen, vaak met jonge kinderen en in onveilige gebieden, werden hier de dupe van.

Onze observaties:

- Door de maatregel werden vluchtelingen daar geraakt waar het het meeste pijn doet: hun gezin. Het extra lange wachten kwam boven op de andere lange wachttijden waar vluchtelingen al mee te maken kregen, zoals voor de aanvang van hun asielprocedure.
- VluchtelingenWerk gaf vanaf het begin aan dat deze maatregel niet door de beugel kan en in strijd is met de wet. Ook ambtenaren van de IND uitten kritiek.
- Verschillende vluchtelingen vochten het uitstellen van hun gezinshereniging aan bij de rechtbank en kregen gelijk. Toch ging de staatssecretaris in hoger beroep. Uiteindelijk oordeelde ook de hoogste rechter dat deze maatregel onrechtmatig was. Inmiddels is de maatregel afgeschaft.¹⁵

Mogelijke oplossing:

- Zorg dat maatregelen getoetst worden aan de wet voordat ze ingevoerd worden. Maatregelen waarvan van tevoren bekend is dat ze geen stand houden moeten niet ingevoerd worden. Het zorgt immers alleen maar voor extra schrijnende situaties en dit kan leiden tot wantrouwen in de overheid en haar beleid.



¹³ KST 19637, nr. 2992, Brief min. J&V over besluitvorming opvangcrisis, 26 augustus 2022.

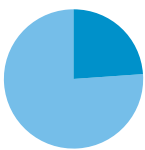
¹⁴ Zie bijvoorbeeld: VluchtelingenWerk, *Donkere dag voor vluchtelingen: vanaf vandaag gezinnen nog langer gescheiden*, 3 oktober 2022, <https://bit.ly/42GBZ5i>.

¹⁵ Zie: IND, IB 2023/9 Einde huisvestingsmaatregel nareis.

5.5 Gedwongen in de wachtstand

De situatie:

De IND kampt, ondanks het aantrekken van extra personeel, met enorme achterstanden. In december 2022 kregen asielzoekers, in de algemene asielpcedure, in slechts 24 procent van de aanvragen binnen de normale termijn van zes maanden een beslissing. Inmiddels is de beslistermijn verlengd van zes naar vijftien maanden¹⁶. Dit betekent dat asielzoekers nog langer leven in onzekerheid. In die periode rest hen niets dan wachten in totale afhankelijkheid van de overheid, zonder regie op het eigen leven. Er ontstaat extra onzekerheid omdat sommige asielzoekers veel langer moeten wachten dan anderen en omdat zaken niet op volgorde van aankomst worden behandeld.



In december 2022 kregen asielzoekers in de algemene asielpcedure in slechts 24 procent van de aanvragen binnen de normale termijn van zes maanden een antwoord.

Onze observaties:

- Er is veel vertraging bij de registratie van asielaanvragen. Sinds de zomer van 2022 is een grote groep asielzoekers pas na enkele weken, en soms zelfs pas na enkele maanden, geregistreerd. De beslistermijn op hun asielaanvraag gaat pas na deze registratie in. Deze groep moet dus nóg langer wachten op een beslissing.
- De IND kampt met een achterstand van bijna 6.000 asielzaken waar nog geen aanmeldgehoor heeft plaatsgevonden. De gemiddelde wachttijd voor een aanmeldgehoor is inmiddels opgelopen tot 4,5 maanden, maar veel asielzoekers wachten al langer dan 6 maanden voor een eerste gesprek met de IND.
- Pilots zoals de Paper and Ink Procedure (voorheen 'schriftelijk horen') en het telehoren (via videoverbinding) leiden tot onrust op de locaties doordat het first in, first out-principe hierbij regelmatig wordt losgelaten. De meerwaarde van deze pilots voor het verminderen van de wachttijden is nog onduidelijk, maar toch blijkt de Paper and Ink Procedure al landelijk uitgerold te worden en komen er regelmatig nieuwe pilots bij.
- Het verlengen van de beslistermijn van 6 naar 15 maanden lost de achterstanden bij de IND niet op. Voor de verlenging van de beslistermijn van 6 naar 15 maanden stelt het Kabinet dat er een groot aantal vluchtelingen tegelijk een aanvraag heeft ingediend. Hier is echter geen sprake van.

- De communicatie over het verlengen van de beslistermijn verliep erg chaotisch. Zo kregen sommige vluchtelingen die al een verblijfsvergunning hadden, een brief van de IND met de mededeling dat het langer zou duren voordat zij een beslissing op hun aanvraag kregen. Deze chaos zorgde voor vragen en stress.
- Voor asielzoekers, maar ook voor medewerkers en vrijwilligers, is het volstrekt onduidelijk wanneer iemand aan de beurt is.

Voor de verlenging van de beslistermijn van 6 naar 15 maanden stelt het Kabinet dat er een groot aantal vluchtelingen tegelijk een aanvraag hebben ingediend. Hier is echter geen sprake van.

Mogelijke oplossing:

- Behandel de asielaanvragen zoveel mogelijk volgens het first in, first out-principe en informeer asielzoekers over de stand van zaken van hun asielaanvraag
- Versterk de IND per direct met stabiele financiering, voldoende personeel en goede logistiek.
- Zorg dat de IND focust op het tijdig en zorgvuldig uitvoeren van de bestaande asielpcedure en het versneld behandelen van kansrijke asielaanvragen. Bied ook meer ruimte voor het voordeel van de twijfel.
- Evalueer pilots, zoals de Paper and Ink Procedure, eerst met alle ketenpartners, voordat wordt besloten om het breder uit te rollen.
- Hanteer de datum van aanmelding in Ter Apel als de ingangsdatum voor een asielaanvraag.
- Zorg dat de groep mensen die al langer dan 6 maanden wacht op een aanmeldgehoor met voorrang wordt ingepland.
- Informeer mensen over het verdere verloop van de asielpcedure.



¹⁶ Verlenging geschiedde in september 2022 bij WBV 2022/2, <https://bit.ly/3LMO7KH>, de staatssecretaris maakte op bij brief van 3 februari 2023 bekend dat de beslistermijn ook voor aanvragen ingediend vanaf 1 januari 2023 verlengd zou worden, <https://bit.ly/3VIFUMd>.

'Stil is het hier nooit'

Leven in een noodopvanglocatie

Mudar (24) uit Syrië wordt na een vlucht vol ontberingen opgevangen in een grote hal vol bedden, samen met honderden andere mannen. Al negen maanden is er niets veranderd. Niets mogen doen en het gebrek aan perspectief maken hem wanhopig. 'Ik kan niet wachten om onderdeel te mogen zijn van de Nederlandse maatschappij.'



De ochtend is het rustigste moment van de dag in de gigantische evenementenhal. Veel van de vijfhonderd mannen die hier sinds maart worden opgevangen, slapen dan nog. Ze hebben het laat gemaakt, 's nachts werkt de wifl het beste. En wifl is onmisbaar om contact te houden met familie duizenden kilometers verderop. Mudar is op tijd opgestaan. Hij wil iets omhanden hebben, daarom werkt hij vrijwillig als tolk voor VluchtelingenWerk. 'Het eindeloze wachten voelt als een tunnel zonder licht. Door iets te doen, voel ik me beter.'

'Stil is het hier nooit'

In deze evenementenhal liepen tot dit voorjaar duizenden congresbezoekers rond, nu worden hier honderden vluchtelingen opgevangen. Er zijn dunne wanden geplaatst rondom elke vier bedden. Een gordijn doet dienst als deur voor deze provisorische slaapkamer. Overal hoor je geroezemoes: harde stemmen, muziek. Stil is het hier nooit.

Doeken als deuren

Mudar en zijn Turkse kamergenoten hebben rondom hun bedden doeken opgehangen om iets van privacy te ervaren. Een kartonnen doos doet dienst als tafeltje. Daarop ligt het boek 'Dutch in 3 months'. Mudar studeert elke dag Nederlands. In 25 minuten fietsen is hij in de lokale bibliotheek. Hier is het wel stil. De ondernemende Mudar is niet exemplarisch voor de mannen in de hal. 'Er zijn hier mannen die hun bed niet uitkomen, behalve om hun eten op te halen bij het uitdeelpunt. Ze zijn in deze hal al hun energie verloren.'

Toekomst onzeker

Dat er niets te doen is in de noodopvang en dat hij niet mag werken of studeren, breekt hem dikwijls op. 'Als ik me slecht voel, wil ik alleen zijn. Maar in een evenementenhal met 500 mensen kun je je nergens terugtrekken. Ik fiets dan naar een meertje buiten de stad met een thermosfles thee. Ook soms midden in de nacht.' Dan droomt hij over de toekomst.

Onderdeel zijn van de maatschappij

Mudar wil studeren en luchtverkeersleider worden. Het is zijn manier van omgaan met de huidige uitzichtloosheid en het niets mogen doen. Mudar heeft Nederlandse vrienden gemaakt. 'Overal waar ik kom, spreek ik mensen aan: in de trein, in de bibliotheek. Ik kan niet wachten om onderdeel van de maatschappij te zijn. Als ik mijn verblijfsvergunning heb, meld me ik meteen aan bij Nederlandse les.'

Mudar is inmiddels overgeplaatst naar een noodopvang met meer faciliteiten en hij heeft een uitnodiging ontvangen voor een tweede gesprek met de IND.

5.6 Stroeve implementatie na rechterlijke uitspraken

De situatie:

Versillende ontwikkelingen in de rechterlijke uitspraken maken duidelijk dat het Nederlandse vluchtelingen- en asielbeleid moet veranderen. De uitspraken van de rechtbank dragen bij aan bescherming van asielzoekers, maar in de praktijk merken we dat de daaropvolgende beleidswijzigingen erg lang op zich laten wachten.

Onze observaties:

- De rechter besloot dat de IND beter moet motiveren dat statushouders uit Griekenland veilig kunnen worden teruggestuurd naar Griekenland. In plaats van het besluit over te nemen, stelde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een onderzoek in. Anderhalf jaar later concludeerde hij dat statushouders inderdaad niet kunnen terugkeren naar Griekenland. Wel is aangekondigd dat de IND pas na vijftien maanden naar deze zaken gaat kijken, in de hoop dat de situatie in de tussentijd toch wijzigt en deze mensen terug naar Griekenland kunnen.¹⁷ Door dit onredelijke wensdenken staat het leven van deze al erkende vluchtelingen ten onrechte op pauze.
- Ondanks dat het internationale recht de IND dwingt om duidelijkheid te bieden over het land van terugkeer bij het opleggen van een terugkeerbesluit, zien we nog steeds zaken waarin niet is vastgesteld wat het land van terugkeer is.¹⁸

- Voordat alleenreizende minderjarige vluchtelingen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst, moet de IND eerst onderzoeken of deze kinderen wel goed worden opgevangen na terugkomst.¹⁹ Dat bepaalde de rechter van de Europese Unie. Toch is het beleid nog steeds niet aangepast. Alleenreizende kinderen weten daardoor niet of zij in Nederland mogen blijven of dat zij terug kunnen naar hun land van herkomst.
- Soms moeten kinderen op basis van de Dublinverordening worden opgevangen in een andere EU-lidstaat. De hoogste Nederlandse rechter oordeelde dat de IND ook in deze gevallen moet onderzoeken of het wel in het belang van het kind is om hem of haar terug te sturen.²⁰ Nog altijd is niet duidelijk hoe dit onderzoek vorm zal krijgen en welke instantie dit onderzoek zal gaan uitvoeren.
- Asielzoekers mogen de beroepsprocedure in Nederland afwachten. Toch zien we regelmatig dat de DT&V tijdens de beroepsprocedure al aan de terugkeerprocedure begint door mensen te 'presenteren' bij de ambassade. Dit kan risico opleveren voor vervolging in het land van herkomst. Om deze 'presentaties' te voorkomen moeten asielzoekers naar de rechtbank, die deze 'presentaties' eigenlijk altijd verbiedt. Ondanks deze uitspraken zet DT&V deze praktijk voort.

Mogelijke oplossing:

- Neem rechterlijke uitspraken zo snel mogelijk over en pas het beleid waar nodig aan. Zet hierin het respecteren van de rechten van asielzoekers centraal.



¹⁷ KST 30573, nr. 195, Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over diverse onderwerpen migratiebeleid, 7 november 2022, <https://bit.ly/3nM8TSU>.

¹⁸ Zie ook: ABRvS, ECLI:NL:RVS:2022:2506, 29 augustus 2022.

¹⁹ HvJEU, 14 januari 2023, C-441/19 (TQ).

²⁰ ABRvS, 27 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1281.

Uit de praktijk

Schrijnende Dublin-zaken

Onbekende broer

Twee Syrische neven groeien van kleins af aan op als broers. Ze zijn minderjarig als ze samen hun land ontvluchten en na een lange reis aankomen in Nederland. Hier worden ze opgevangen in hetzelfde pleeggezin. Tijdens een van de gehoren met de IND vertelt een van hen over een oudere broer die in Denemarken woont. Op welke manier die informatie zijn toekomst zal beïnvloeden, weet hij dan nog niet. Terwijl zijn neefje hoogstwaarschijnlijk een verblijfsvergunning krijgt in Nederland en daarna ook zijn ouders veilig kan laten overkomen, stelt de IND dat deze jongeman op basis van de Dublinverordening naar zijn oudere broer in Denemarken moet. Terwijl hij niet is opgegroeid met zijn broer, die met zijn gezin in een kleine flat woont en aangeeft geen ruimte te hebben voor zijn jongere broer.

Steun van familie

Een Turkse man is negentien als hij aankomt in Nederland. Door een handicap kan hij een arm niet gebruiken en heeft hij extra zorg nodig. In Nederland wonen twee tantes die hem kunnen en willen ondersteunen. Toch stelt de IND, op basis van de Dublinverordening, dat Oostenrijk verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. Tijdens zijn vlucht heeft de jongeman daar namelijk vingerafdrücken achtergelaten. In Oostenrijk kent hij niemand en is het dus onbekend wie hem kan helpen. Dat hij een handicap heeft en in Nederland familie heeft die hem kan en wil ondersteunen, neemt de IND niet mee in haar overweging.

5.7 Onvoldoende samenwerking en gebrek aan transparantie

De situatie:

Asielzoekers komen in aanraking met verschillende uitvoeringsinstanties. Binnen de asielprocedure zijn dat in ieder geval de IND en het COA. Als een asielaanvraag wordt afgewezen, maakt een asielzoeker ook kennis met de DT&V.

Onze observaties:

- Hoewel de IND, het COA en de DT&V opereren onder dezelfde staatssecretaris, zien we dat de systemen van deze organisaties niet samenwerken en de diensten onvoldoende communiceren. Zo komt het voor dat iemand in de vrijheidsbeperkende locatie een gesprek voert met de DT&V over uitzetting, terwijl dezelfde middag de IND besluit diegene een verblijfsvergunning te geven. Daarnaast zien we voorbeelden waarbij de DT&V de IND er niet van op de hoogte stelt dat het de DT&V niet lukt om iemand uit te zetten naar een land dat door de IND als 'veilig land' is aangemerkt.

Mogelijke oplossing:

- Hanteer één informatiesysteem voor alle verschillende ketenpartners, zodat er meer afstemming en transparantie ontstaat tussen de verschillende uitvoeringsinstanties. Dit moet toegankelijk zijn voor asielzoekers die hierdoor gelijktijdig worden voorzien van de juiste en inzichtelijke informatievoorziening van alle verschillende uitvoeringsinstanties.



5.8 Gebrek aan uitvoering forensisch medisch onderzoek

De situatie:

Soms is het gevaar dat vluchtelingen lopen in hun land van herkomst letterlijk aan hun lichaam af te lezen. Bijvoorbeeld als zij wonden of littekens hebben van marteling of oorlogsgeweld. Deze littekens of wonden kunnen dienen als bewijs om hun vluchtverhaal te onderbouwen. Dit wordt 'forensisch medisch steunbewijs' genoemd. De IND doet hier vaak geen onderzoek naar, waardoor het forensisch medisch steunbewijs niet kan worden meegewogen in de beoordeling.

Onze observaties:

- In 2022 blijkt het aantal onderzoeken dat de overheid initieert nog lager dan verwacht.²¹ Het gaat om ongeveer drie onderzoeken per jaar door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en drie door het Nederlands Forensisch Instituut.
- Het Instituut voor Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO) krijgt zo'n honderd tot honderdvijftig verzoeken per jaar. In ongeveer 80 procent van de uitgebrachte rapportages is het vervolg bekend: in 73 procent van de zaken werd een vergunning verleend. De cijfers onderstrepen het belang van onderzoek en laten zien dat medisch steunbewijs in veel meer zaken relevant is dan waarin de IND dit initieert.

Mogelijke oplossing:

- Laat onderzoek uitvoeren als een asielzoeker stelt dat hij in het land van herkomst slachtoffer is geworden van marteling en mishandeling en hij daaraan littekens, fysieke of psychische klachten heeft overgehouden en dit verband heeft met zijn asielaanvraag. Zeker als hij het bestaan van die littekens, fysieke of psychische klachten aannemelijk heeft gemaakt.

5.9 Afschaffing discretionaire bevoegdheid

De situatie:

Sinds 1 mei 2019 is de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid afgeschaft. Dit was een bevoegdheid om coudance te bieden in uitzonderlijke schrijnende gevallen. In plaats daarvan is er een discretionaire bevoegdheid belegd bij de directeur-generaal van de IND, maar die geldt alleen voor schrijnende gevallen aan het begin van de procedure. Maatschappelijke organisaties, hulpverleners, advocaten en gemeenten merken de schadelijke effecten van deze ontwikkeling in de praktijk.

Onze observaties:

- Door afschaffing van de discretionaire bevoegdheid is het in schrijnende zaken niet meer goed mogelijk om een passende en humane oplossing te vinden. Denk aan gewortelde kinderen, mensen die geen enkel netwerk of familielid meer hebben in het land van herkomst of die een overleden familielid hebben die in Nederland begraven is. Deze problemen worden onderkend door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).²²
- Ook de Raad van State adviseert expliciet aan te geven in het vreemdelingenbesluit dat een bestuursorgaan, zoals de IND, altijd een zekere beoordelingsruimte heeft, omdat zij algemene regels toepast in individuele omstandigheden. En dat óók bij een nieuwe of herhaalde aanvraag voor een verblijfsvergunning in uitzonderlijke gevallen rekening gehouden moet kunnen worden met de bijzondere (schrijnende) omstandigheden van een ongedocumenteerde.²³ Het asielbeleid is immers niet 'sluitend' - het is dat nooit geweest en zal dat ook nooit worden.

Mogelijke oplossing:

- Maak mogelijk dat er, in uitzonderlijke en schrijnende situaties, ook na de eerste procedure, kan worden afgeweken van het beleid als dat beleid onredelijk uitpakt.
- Richt een onafhankelijke commissie op die bij uitzonderlijke zaken een zwaarwegend advies kan geven, naar voorbeeld van de Duitse Härtefallkommission.

21 ARGOS, 1 oktober 2022, 'IND laat trauma's asielzoekers vrijwel nooit onderzoeken', <https://bit.ly/3LKV4w0>.

22 Regioplan, in opdracht van het WODC, Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen, 5 februari 2020 en idem, Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen, 19 oktober 2022

23 Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, 13 maart 2019

5.10 Minder kansen door wachttijden BSN

De situatie:

Veel asielzoekers willen werken. Na een half jaar in procedure mogen ze dat ook. Daarvoor is wel een burgerservicenummer (BSN) nodig. Ook statushouders hebben een BSN nodig om te werken, maar ook om bijvoorbeeld een bankrekening te openen en voor voorzieningen zoals bijstand en toeslagen. Om een BSN te krijgen, moeten asielzoekers, statushouders en hun gezinsleden (nareizigers) zich inschrijven bij een BRP-straat. In deze BRP-straten werken de IND, het COA en een vijftal gemeenten samen. Bij deze BRP-straten gelden lange wachttijden.

Onze observaties:

- In november 2022 sloeg VluchtelingenWerk alarm over de lange wachttijden bij de BRP-straat.²⁴ Op dat moment wachtten bijna 8.000 asielzoekers die al een half jaar in Nederland waren en duizenden statushouders op inschrijving bij een BRP-straat.
- Gezinsleden (nareizigers) die na de gezinshereniging bij hun gezinslid in huis kunnen wonen, komen in grote problemen door de lange wachttijden bij de BRP-straten. Want zonder BSN hebben zij geen inkomsten. We zien dat zij vaak afhankelijk zijn van de Voedselbank.
- Gezinsleden (nareizigers) zijn nu vaak veel geld kwijt om zich aan te melden bij de locatie in Zevenaar, omdat de IND geen vervoersbewijzen meer aan gezinsleden verstrekt.

Mogelijke oplossing:

- Breid de capaciteit bij de BRP-straten uit.
- Zorg voor een aanmeldproces waarin (de meeste) asielzoekers direct worden ingeschreven, net zoals nu gebeurt bij Oekraïense vluchtelingen.
- Zorg dat gezinsleden (nareizigers) met passende huisvesting binnen een week zijn ingeschreven bij de BRP-straat en over hun verblijfsdocument beschikken.
- Vergoed indien nodig de noodzakelijke reis naar het IND-kantoor in Zevenaar.
- Maak inschrijven met terugwerkende kracht weer mogelijk, zodat statushouders geen voorzieningen mislopen.

Zorg voor een aanmeldproces waarin (de meeste) asielzoekers direct worden ingeschreven, net zoals nu gebeurt bij Oekraïense vluchtelingen.



Om te werken hebben asielzoekers een burgerservicenummer (BSN) nodig. Dat nummer ontvangen zij na inschrijving bij een BRP-straat. In november 2022 wachtten bijna 8.000 asielzoekers die al een half jaar in Nederland waren en duizenden statushouders op inschrijving bij een BRP-straat.

24 VluchtelingenWerk, 21 november 2022, 'Duizenden vluchtelingen en asielzoekers kunnen niet meedoen door ontbreken BSN', <https://bit.ly/44GHjXG>.

Uit de praktijk

'Ik voel me net een dier. Het enige wat ik nu kan is eten en slapen.'

Ali wachtte op een BSN

Als we de Syrische Ali de eerste keer spreken, droomt hij van een BSN-nummer. Hij wil dolgraag aan de slag in een haven of op een schip. Hoewel hij recht heeft op een nummer, lijkt het op dat moment een hopeloze zaak. 'Ik wil werken, maar zit vast in het systeem.'

Ali is een harde werker, op zee is er ook geen tijd voor getreuzel. 'Ik werkte de afgelopen jaren als onderhoudsmonteur en hoofdingenieur op diverse schepen. Ruige zeeën, heftige stormen: het zeemansleven is niet bepaald voor doetjes. De hele wereld ben ik rond geweest en ik heb gewerkt in landen als Nigeria, Saoedi-Arabië en Irak. Een jaar of tien geleden was ik in Nederland. De mensen in de Rotterdamse haven waren vriendelijk en behulpzaam. Ik hoorde toen dat hier mensenrechten gerespecteerd worden, dat is me altijd bijgebleven.'

Zinnen verzetten

'Altijd heb ik gewerkt, ik weet niet anders. Ik wil hier zó graag aan de slag. Op dit moment woon ik nog in een asielzoekerscentrum en wacht ik mijn asielgehoren af. Ik heb gehoord dat ik mag werken, dat kan vanaf een verblijf van zes maanden en ik ben hier nu ruim acht maanden. Maar het COA vertelt me steeds dat ik eerst een contract bij een bedrijf moet hebben, voordat ze een BSN-nummer kunnen regelen. De bedrijven willen juist weer een BSN-nummer hebben voordat ze een contract geven. Ik zit vast in het systeem.'

Niet alleen is werken belangrijk om geld te verdienen en mezelf nuttig te maken, het zorgt ook dat ik mijn zinnen verzet. Mijn vrouw, zoon en dochters zijn nog in Syrië, daar maak ik me constant zorgen over. Ik voel me nu net een dier. Het enige wat ik nu kan is eten en slapen.'

'Werken is belangrijk om geld te verdienen en mezelf nuttig te maken, maar zorgt ook dat ik mijn zinnen verzet.'

Eindelijk een BSN-nummer

Drie maanden later spreken we Ali weer. Hij is opgetogen. 'Eindelijk heb ik mijn BSN-nummer! Deze week heb ik mijn cv van zes kantjes teruggebracht naar twee A4'tjes. In Nederland is je meest recente werkervaring namelijk het belangrijkste, heb ik gehoord. Rotterdam is zo'n belangrijke en grote haven, daar móét toch wel werk zijn voor mij? Eindelijk kan ik een bijdrage leveren aan deze maatschappij, dat is waar ik de afgelopen maanden van droomde. Het wachten was gekmakend. Ik heb nu weer ruimte in mijn hoofd, waardoor ik weer aan de toekomst kan denken.'



5.11 Geen passende procedure voor staatloze Palestijnen

De situatie:

Als geen enkel land ter wereld een persoon erkent als staatsburger, is hij/zij staatloos. Omdat Palestina door Nederland niet erkend wordt als staat, zijn personen die uitsluitend de Palestijnse nationaliteit hebben hier staatloos. Iemand die staatloos is bevindt zich in een kwetsbare positie, omdat deze persoon geen rechten kan ontlenen aan zijn nationaliteit (denk aan bescherming van de eigen overheid, maar ook stemrecht of mogelijkheden tot reizen). Het juridisch kader voor Palestijnen doet geen recht aan hun positie.

Onze observaties:

- ▶ Staatloze Palestijnen worden in Nederland onvoldoende beschermd. De United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) is gemandateerd om bescherming te bieden aan Palestijnse vluchtelingen. Staatloze Palestijnen die onder bescherming van de UNRWA vallen, vallen niet onder het Vluchtelingenverdrag. Bij een asielaanvraag in Nederland zal deze persoon aannemelijk moeten maken dat het vertrek uit het gehele werkgebied van de UNRWA onvrijwillig was. Dit is een zware toets.
- ▶ Van Palestijnen die voor hun vlucht naar Nederland in bijvoorbeeld de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) woonden, verwacht de IND dat zij (veilig) terug kunnen naar de VAE. Daar hebben zij echter vaak verblijfsrecht meer en het is dus onduidelijk of zij daadwerkelijk terug kunnen. Bovendien wringt dit, nu de VAE bij mensen die níét staatloos zijn, niet als veilig derde land wordt tegengeworpen.

- ▶ Palestijnen krijgen vaak te horen dat zij een buitenschuldprocedure moeten starten als de landen waar zij eerder verbleven hen niet toelaten. Ze moeten dan bewijzen dat ze 'buiten hun schuld' niet kunnen terugkeren. Deze procedure is slepend, onzeker en zorgt ervoor dat het leven nog langer 'on hold' staat.

Mogelijke oplossing:

- ▶ Zorg dat, als vaststaat dat de UNRWA een Palestijn bij terugkeer geen bescherming kan bieden, hij vluchtelingenbescherming ontvangt. Ongeacht het feit dat hij zelf het UNRWA-gebied heeft verlaten of hiertoe werd gedwongen door oorlog. De UNHCR interpreteert het vluchtelingenrecht ook op deze manier. Deze oplossing maakt dat Palestijnen niet meer enkel en alleen aangewezen zullen zijn op de buitenschuldprocedure.
- ▶ Zorg dat de positie van deze kwetsbare groep staatloze Palestijnen meer gewicht krijgt in de in de beoordeling van een asielaanvraag, zodat zij beter beschermd kunnen worden. Dat kan door meer oog te hebben voor problemen rondom toegang, verblijf en de positie in het land van gebruikelijke woon- en verblijfsplaats in het kader van de beoordeling van subsidiaire bescherming. Palestijnen zijn staatloos en hebben niet dezelfde rechten in hun land van herkomst als mensen met de nationaliteit van het land, terwijl het Nederlands asielsysteem vaart op de fictie dat dit wel zo is.



5.12 Onzorgvuldige leeftijdsbepaling

De situatie:

Als minderjarige asielzoekers in Nederland aankomen, maar niet met documenten kunnen aantonen dat ze minderjarig zijn, wordt hun leeftijd vervolgens beoordeeld door verschillende instanties met een zogenoemde 'schouw'. De Koninklijke Marechaussee (KMar), de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de IND bekijken dan afzonderlijk van elkaar of er sprake is van evidente meerder- of minderjarigheid, of dat sprake is van twijfel over de opgegeven leeftijd.

Onze observaties:

- De schouw van de KMar/AVIM en de IND roept verschillende vragen op. Zo is het onduidelijk welke conclusies leiden tot het oordeel dat iemand meerder- of minderjarig is en of de methode een wetenschappelijke basis heeft.
- Als er, na de schouw, nog twijfel is over de leeftijd, kijkt de AVIM of de jongere geregistreerd staat in een andere lidstaat. Wanneer betrokkene ergens anders als meerderjarig in het systeem staat, neemt de IND die registratie over. Terwijl registraties in andere lidstaten niet altijd zorgvuldig gebeuren en jongeren vaak een goede verklaring hebben voor de afwijkende registratie. Bijvoorbeeld omdat er geen tolk aanwezig was. In landen als Italië komen minderjarige asielzoekers soms in een gesloten opvang terecht. Ze geven dan een andere leeftijd op om dit te voorkomen. Bovendien laat de IND indicatief bewijs voor de minderjarigheid, zoals een doopakte of een schoolrapport, buiten beschouwing.

Mogelijke oplossing:

- Weeg documenten waarop de leeftijd staat, zoals een doopakte, papieren van ouders en schoolrapporten mee bij leeftijdsbepaling.
- Ga er niet direct vanuit dat de gegevens in een andere EU-lidstaat kloppen, als niet bekend is op basis van welke informatie de registratie in een andere lidstaat heeft plaatsgevonden. Ga in plaats daarvan het gesprek aan met de jongere. Geef, als er geen gereede twijfel is over het verhaal, vaker het voordeel van de twijfel.

Meron uit Eritrea was veertien toen ze alleen aankwam in Nederland.

'Ik heb gevochten om de bewijzen te verzamelen voor mijn asielaanvraag. Wekelijks reisde ik met mijn kleine budget van Utrecht naar Den Haag, naar de ambassade van Eritrea. Dagelijks belde ik ze op om te vragen hoe het ervoor stond. Voor mijn gevoel zijn vijf jaar van mijn leven afgenomen.'

5.13 Slachtoffer van systeemfout

De situatie:

De Belastingdienst/Toeslagen neemt gegevens niet altijd goed over uit de BRP of hun systeem wijzigt automatisch gegevens die eerst goed stonden. Daardoor ontvangen vluchtelingen zonder dit door te hebben soms ten onrechte toeslagen. Zij worden dan later geconfronteerd met een hoge terugvordering. Dit terwijl deze mensen zich in de eerste periode in Nederland in een financieel kwetsbare positie bevinden.²⁵

Onze observaties:

- Het toeslagensysteem herkent het huwelijk van statushouders soms niet. Als zij kinderen hebben, leidt dit er automatisch toe dat één van de ouders ten onrechte extra kindgebonden budget krijgt omdat het systeem van Toeslagen deze ouder als alleenstaande ouder ziet. Dit kan lang onopgemerkt blijven, omdat het echtpaar niet bekend is met de regels en de verschillende toeslagen. Pas wanneer VluchtelingenWerk ziet dat de statushouder een te hoog bedrag ontvangt, terwijl het gaat om een echtpaar, dan kunnen ze via het belcentrum van Toeslagen deze systeemfout laten herstellen. Het gezin moet dan wel het extra bedrag terugbetalen. Dit kan ertoe leiden dat het gezin (onnodig) schulden opbouwt.
- Het komt ook voor dat de handmatig herstelde systeemfout op een later moment door het systeem weer wordt teruggedraaid zodat het gezin weer ongemerkt teveel kindgebondenbudget krijgt. Vervolgens worden ze opnieuw geconfronteerd met een terugvordering. Hoewel VluchtelingenWerk al sinds 2021 dit probleem bij Toeslagen heeft gesignaleerd, is het nog steeds niet opgelost.

Mogelijke oplossing:

- Vorder het bedrag niet meer terug, indien een gezin al twee keer is getroffen door de systeemfout.



25 Nationale Ombudsman, 25 april 2022, Statushouders lopen groter risico op langdurige financiële problemen, <https://bit.ly/41qD93l>.

5.14 Schrijvende situatie ontzorgen en gemeentelijk beleid



De situatie:

Vorig jaar januari is de Wet Inburgering 2021 ingevoerd. Een van de onderdelen van de wet is het 'ontzorgen'. Ontzorgen wil zeggen dat gemeenten wettelijk verplicht zijn om bij alle inburgeringsplichtige statushouders met een bijstandsuitkering de vaste lasten (huur, gas, water, licht en premie zorgverzekering) te betalen door deze in te houden op de uitkering. Er blijft regelmatig te weinig geld over, onder andere door hoge energiekosten en inflatie. Daarbij worden toeslagen pas later uitgekeerd. Gemeenten ervaren nu dat inburgeringsplichtige statushouders niet alle voorgeschreven vaste lasten kunnen betalen vanuit de bijstandsuitkering en voeren daarom de wettelijke verplichting niet of alleen gedeeltelijk uit.

Uit de praktijk

Ontzorgen

Elke gemeente een eigen aanpak

In de gemeente waar een Syrisch echtpaar woont met hun drie kinderen wordt de huur, zorgverzekering en het gas, water en licht ingehouden van de uitkering. Toch ontvangt het gezin aanmaningen van alle drie de instanties. Zij vragen advies aan VluchtelingenWerk, maar ook wij begrijpen in eerste instantie niets van de bedragen die in de brieven worden genoemd. Uiteindelijk blijkt dat de uitkering waar het gezin van leeft, 1705 euro, niet toereikend is voor de kosten. Daarom besloot de gemeente om van alle rekeningen maar een bepaald percentage te betalen. Zij maakte bijvoorbeeld maandelijks niet het benodigde bedrag van 140 euro over naar de zorgverzekeraar, maar slechts 135 euro. Zo bleef, zonder dat het gezin het doorheeft, een deel van elke rekening onbetaald en liepen zij bij elke instantie een betaalachterstand op.

Onze observaties:

- Gemeenten gaan verschillend om met het ontzorgen en het feit dat de uitkering vaak niet toereikend is voor alle vaste lasten. Zo houden sommige gemeenten niet alle vaste lasten in, waardoor er toch nog financiële problemen ontstaan en veel vluchtelingen niet rond komen.
- Sommige gemeenten gebruiken het inrichtingskrediet²⁶ voor het dichten van het financiële gat in de eerste maanden.
- Sommige gemeenten voeren het ontzorgen helemaal niet uit om problemen te voorkomen.
- Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt aan wetwijzigingen voor verbeteringen, maar dat gaat veel te langzaam. Vooruitlopend op een benodigde wetwijziging van de Participatiewet kunnen gemeenten al wel afwijken van het betalen van de vaste lasten uit de bijstand.

Mogelijke oplossing:

- Zorg voor een wetwijziging waarin gemeenten niet meer verplicht hoeven te ontzorgen en beter maatwerk kunnen verrichten om schrijvende situaties te voorkomen.

Geen grip op eigen financiën

Een Turks echtpaar vindt tijdens de inburgeringsperiode al snel betaald werk en heeft zich verdiept in het Nederlandse financiële stelsel. Zij willen graag zelf de regie over hun financiën. Toch vallen zij onder het ontzorgbeleid van de gemeente. Ze voelen zich daardoor niet serieus genomen. Het is extra vervelend dat zij door de gemeente alsnog in financiële problemen komen. Zo merkt de gemeente pas later op dat het echtpaar werkt en dat zij slechts een deel van de uitkering ontvangen en ontzorgen deels niet mogelijk is.

'Zonder dat het gezin het door had, bleef een deel van elke rekening onbetaald en liepen zij bij elke instantie een betaalachterstand op.'

²⁶ Dit is bijzondere bijstand waarmee statushouders meubels en apparatuur voor het huis kunnen kopen als zij worden gehuisvest in de gemeenten. De hoogte verschilt per gemeente, net alsof het een lening of gift is.

5.15 Met gevaar voor eigen leven voor Nederland ingezet

De situatie:

Afghanen die zich met en voor Nederland hebben ingezet voor mensenrechten en democratie lopen gevaar sinds de Taliban de macht in Afghanistan heeft overgenomen. Een deel van deze mensen is geëvacueerd, maar een deel is nog achtergebleven en wacht ruim anderhalf jaar later nog steeds op antwoord of krijgt nul op het rekest omdat regels strikt worden toegepast ongeacht het gevaar dat mensen lopen.

Onze observaties:

- Een groep van ongeveer 90 bewakers en 30 overige medewerkers vraagt vergeefs om hulp. Hun aanvraag om naar Nederland te komen is afgewezen door het Ministerie van Justitie en/of het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gaat met name om bewakers van Kamp Holland en Deh Rawod in Uruzgan. Zij waren in dienst van ASG, Afghan Security Guard, en werkten voor Nederland. Het overgrote deel van de mensen die werkten voor ASG was bewaker, maar sommigen werkten als chauffeur of als tolk. De directeur van ASG is in Nederland en zet zich in voor zijn oud-medewerkers omdat zij in Afghanistan gevaar lopen. Hij constateert dat vijftien van hen zijn vermoord door de Taliban. De redenen van afwijzing die worden gegeven zijn dat de betreffende functie niet zichtbaar genoeg zou zijn, dat aanvragen te laat waren, dat er geen direct dienstverband bestaat met het Ministerie van Defensie en dat niet is aangetoond dat ze risico lopen. In de richtlijnen van EUAA (European Union Agency for Asylum)²⁷ staat echter dat voor personen die worden geassocieerd met de buitenlandse troepen, waaronder bewakers, in het algemeen een gegronde vrees voor vervolging aangenomen kan worden.
- Afghanen die zijn geëvacueerd hadden de mogelijkheid ook het gezin ('kerngezin') te laten evacueren. In de hectische twee weken van augustus 2021 stond echter niet iedereen die naar Nederland is gehaald formeel op de evacuatielijst. Hierdoor kwamen veel gezinsleden van evacués volgens de overheid niet in aanmerking voor evacuatie, maar wel in aanmerking voor de normale nareisprocedure. Dat laatste is een complexe procedure die lang duurt.

Uit de praktijk

Onduidelijke regels rondom Afghaanse gezinshereniging

Een Afghaanse man gaf les voor de NAVO in een Nederlands kamp. Na de machtsovername door de Taliban zeiden de VS hem naar het vliegveld te gaan voor evacuatie. Hij is uiteindelijk naar Nederland geëvacueerd, toen medewerkers op het vliegveld in zijn papieren zagen dat hij voor Nederland had gewerkt. Door de grote drukte bij het vliegveld is zijn zwangere vrouw met de kinderen teruggegaan naar huis. De Taliban hebben de kinderen daarna mishandeld. Het gezin moest via de normale reisprocedure komen omdat de man volgens Buitenlandse Zaken niet op de officiële evacuatielijst stond. Hij geeft aan dat zijn twee pleegkinderen daarna vermist zijn geraakt. De rest van het gezin moest zelf naar Pakistan vluchten en is vanuit daar weer teruggestuurd naar Afghanistan en opnieuw mishandeld. Uiteindelijk is het gezin (zonder de pleegkinderen) ruim anderhalf jaar na de man in Nederland aangekomen.

Uit de praktijk

Ngo-medewerkster niet op tijd voorgedragen

Een ngo-medewerkster die voldoet aan de overbrengingscriteria is niet op tijd voorgedragen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken omdat de ngo geen contact met haar kreeg. Zij kwam erachter dat zij niet op de lijst stond toen haar collega's met vergelijkbare functies daadwerkelijk overgebracht werden in het voorjaar van 2022. Zij heeft toen aan de bel getrokken, maar toen zij later alsnog werd voorgedragen door de ngo, werd haar zaak afgewezen door Buitenlandse Zaken, omdat ze te laat was. Ook in het kader van schrijnendheid werd er geen oplossing gevonden.

Mogelijke oplossing:

- Bekijk en onderzoek alle aanvragen van mensen die gevaar lopen in Afghanistan omdat zij zich hebben ingezet voor Nederland nauwkeurig. Hierbij moet het veiligheidsrisico voorop staan en niet een specifieke deadline voor aanvragen of een al dan niet tussencontract van medewerkers van defensie.
- Maak het mogelijk voor alle kerngezinsleden van evacués om gebruik te kunnen maken van het evacuatieproces (nu overbrenging genoemd).

²⁷ European Union Agency for Asylum, Country Guidance Afghanistan, januari 2023, <https://euaa.europa.eu/country-guidance-afghanistan-2023>

5.16 Grenzen van bescherming vluchtelingen uit Oekraïne

De situatie:

De Europese Unie heeft besloten om alle vluchtelingen uit Oekraïne een tijdelijke verblijfsstatus te geven die tot maximaal 5 maart 2025 verlengd kan worden. Zij hoeven geen asielprocedure te doorlopen en er gelden andere regels en voorzieningen dan voor andere vluchtelingen. Zo mogen ze bijvoorbeeld meteen werken of een huis huren. Het is de eerste keer dat de EU de Richtlijn Tijdelijke Bescherming heeft ingeroepen. Daardoor zien we in de praktijk dat sommige groepen vluchtelingen van het kastje naar de muur worden gestuurd omdat ze niet passen binnen de bedachte regels en handreikingen.

Onze observaties:

- Er is een groep Oekraïners die niet onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming valt. Vaak gaat het om mensen die Oekraïne al enige tijd voor het uitbreken van de oorlog hadden verlaten en een tijdelijke verblijfsvergunning hadden in een ander Europees land, bijvoorbeeld omdat ze daar al een tijd werkten. Daarnaast gaat het om mensen die via een RNI (Registratie Niet-ingezetenen) naar Nederland zijn gekomen en zo een BSN-nummer hebben verkregen waardoor ze konden werken.
- Mensen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven kunnen zich inschrijven in de RNI. We zien mensen met een RNI die na enkele maanden werken bij beëindiging van het arbeidscontract door de werkgever uit de daaraan gekoppelde woning worden gezet en zich vervolgens bij de gemeente melden voor opvang. Nederland is coulant voor Oekraïners die al in Nederland verbleven voor het uitbreken van de oorlog. Binnen de EU is dit echter niet in alle landen op die manier geregeld. Dit betekent dat deze mensen elders in de EU ook geen tijdelijke bescherming kunnen krijgen.
- Het komt voor dat er spanningen zijn op een opvanglocatie, waardoor (groepen) mensen de Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO) moeten verlaten. Het is onduidelijk hoe zij daarna een opvangplek moeten vinden terwijl zij wel recht hebben op opvang. Zij worden door de gemeente terugverwezen naar de HUB-locaties in Amsterdam en Utrecht. Dit zijn speciale aanmeldlocaties voor Oekraïense vluchtelingen. Vandaaruit worden zij vervolgens weer terugverwezen naar de GOO, waar zij vandaan komen. Ook komt het voor dat deze mensen het advies krijgen om elders in Europa tijdelijke bescherming aan te vragen. Het komt ook voor dat zij na een of twee dagen opnieuw uit de GOO worden gezet.
- Ook het beleid voor Oekraïners die reizen levert in de praktijk onduidelijkheid op. De Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) geeft aan dat mensen die binnen 28 dagen terugkeren naar de gemeente, hun opvangplek en leefgeld in die gemeente kunnen behouden.²⁸

Tegelijkertijd wordt aangegeven dat als gemeenten onvoldoende opvangplekken hebben, zij al na 14 dagen de opvangplek van een tijdelijke afwezige aan iemand anders mogen geven. Dit levert problemen op voor gemeenten en HUB-locaties. Gemeenten verwijzen mensen naar de HUB-locatie als zij langer dan twee weken zijn weggeweest; de HUB-locatie verwijst mensen terug naar de gemeenten.

- De Nederlandse overheid besloot vlak na de Russische invasie dat de tijdelijke bescherming in Nederland geldt voor alle vluchtelingen uit Oekraïne, ongeacht hun nationaliteit. In juli 2022 werd dit teruggedraaid. Vanaf die datum kregen alle vluchtelingen zonder Oekraïense nationaliteit en zonder asiel of permanente vergunning – de zogeheten ‘derdelanders’ – geen bescherming meer. Een groep van bijna 6.000 mensen die al bescherming hadden gekregen werd verteld dat deze bescherming op 4 maart 2023 zou aflopen. Het terugtrekken van een al verleende bescherming is juridisch zeer twijfelachtig, juist omdat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming op EU-niveau is verlengd tot maart 2024. Omdat het de overheid daarnaast niet lukte om tijdig beleidskeuzes te maken over de potentiële verblijfsopties (werk, studie of asiel) en over gerelateerde opvangplekken voor deze groep na het aflopen van de tijdelijke bescherming, moest de datum van maart 2023 op het laatste moment met een half jaar worden verlengd. Inmiddels had een deel toen al besloten terug te keren naar hun land van herkomst, terwijl ze het liefst in de buurt van Oekraïne zouden blijven om hun studie ooit af te maken, hun werk weer op te pakken of bij hun partner te zijn. Omdat het niet lukt om de asielaanvragen van een groot deel van deze groep vóór september 2023 (wanneer hun tijdelijke bescherming afloopt) te behandelen, zal deze groep dan als ‘reguliere asielzoeker’ moeten verhuizen van de GOO naar een COA-locatie en in rechten achteruitgaan.

Mogelijke oplossing:

- Bied als Nederland coulant voor personen uit Oekraïne die al voor de oorlog in Europa verbleven, zolang er op Europees niveau niet één lijn getrokken wordt. Zij kunnen immers niet terugkeren naar Oekraïne.
- Stel een landelijk beleid op rondom het recht op opvang voor vluchtelingen uit Oekraïne zodat mensen niet langer tussen wal en schip vallen. Er moeten duidelijke protocollen komen die aangeven onder welke voorwaarden iemand (tijdelijk) naar een andere opvanglocatie kan worden verwezen. Het COA heeft hier wél een beleid op. De gemeente kan dit beleid als voorbeeld nemen.
- Toets de juridische basis van het ontnemen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming bij derdelanders en een helder overgangsplan voor de opvang en duidelijkheid over de (afhandeling van de) verblijfsprocedures.

28 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046503/2023-02-22#HoofdstukIV>

Uit de praktijk

Oekraïners tussen wal en schip

In de gemeentelijke opvang in Breda verbleven verschillende Oekraïners die niet in aanmerking kwamen voor tijdelijke bescherming. Zij hebben bezwaar gemaakt en de rechter gevraagd te bepalen of ze het bezwaar in de opvang mogen afwachten. Dit verzoek is door de rechter afgewezen, waardoor de Oekraïners de opvang moesten verlaten. Zij hebben geen recht op onderdak om hun bezwaarprocedure af te wachten. De dag erna (27 februari 2023) werden zij opgehaald door een witte bus met een bedrijfslogo. Zij gingen mee met een werkgever die hen heeft beloofd ook voor opvang te zorgen. Vervolgens verdwenen zij uit beeld.

Een ander voorbeeld is een Oekraïense man die vanaf februari 2021 in Polen aan het werk was op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning. Zijn Poolse arbeidscontract liep af in maart 2022, net na de Russische inval in Oekraïne. Er werd hem aangeboden om in Nederland te gaan werken via een uitzendbureau. Hij werd ingeschreven in de RNI (Registratie Niet-ingezetene), en verkreeg op deze manier een BSN-nummer waardoor hij het arbeidscontract kon tekenen. In oktober 2022 werd het contract in onderling overleg beëindigd. Meneer heeft diabetes type 1 en kon dit niet combineren met de aard van het werk. Op 12 oktober werd hij geplaatst in de gemeentelijke opvang (GOO) in Amsterdam. Bij de triage door de IND werd hem verteld dat hij niet in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming omdat hij op het moment van de Russische inval in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning had in Polen. Ook in Polen komt hij niet voor tijdelijke bescherming in aanmerking, omdat hij al vóór de Russische inval Oekraïne had verlaten.

Uit de praktijk

Schrijnende situatie derdelanders

Een man met de Egyptische nationaliteit is getrouwd met een Oekraïense vrouw en woont al acht jaar in Oekraïne. Op 15 februari 2022 vraagt hij zijn permanente Oekraïense verblijfsvergunning aan. De aanvraag wordt een week later al geaccordeerd, maar de man kan deze niet meer ophalen omdat het overheidsgebouw vanwege de Russische inval om veiligheidsredenen is gesloten. Hij vlucht naar Nederland, zijn vrouw besluit in Oekraïne te blijven om te zorgen voor haar ouders. In Nederland kan hij alleen zijn tijdelijke Oekraïense verblijfsvergunning tonen. Dit gaf hem slechts recht op tijdelijke bescherming tot 4 september 2023. Het heeft voor hem geen zin om zijn permanente verblijfsvergunning alsnog op te halen. De datum van afgifte (na 24 februari 2022) maakt dat hij niet in aanmerking komt voor een verlenging van de tijdelijke bescherming.

Colofon

Fotografie: Caroline Sikkenk (p.2)

Milad Motlagh (p.6)

Eveline Beijst (p.15)

Shutterstock, Frank Cornelissen (p.20)

ANP (p.21)

Goedele Monnens: coverbeeld en overige beelden.

Vormgeving: Ivo Mulder, Studio Stennis

**VluchtelingenWerk komt op voor de rechten van vluchtelingen
en helpt hen bij het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland**



**VluchtelingenWerk
Nederland**

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

