

Samenvatting

Directe plaatsing in gemeenten van hervestigde vluchtelingen

Een onderzoek naar de impact van het gewijzigde beleid

1.1 Achtergrond

Jaarlijks worden ongeveer 500 vluchtelingen uitgenodigd om naar Nederland te komen. Het gaat hierbij om vreemdelingen die niet terug kunnen naar hun land van herkomst. Tot 1 juli 2011 werden deze 'hervestigde' vluchtelingen gedurende maximaal zes maanden opgevangen in een asielzoekerscentrum in Amersfoort. Daarna betrokken de vluchtelingen hun woning in gemeenten. Sinds 1 juli 2011 worden hervestigde vluchtelingen direct geplaatst in gemeenten. Waar voorbereidende werkzaamheden, zoals de eerste kennismaking met Nederland, het begin van integratieactiviteiten, taalcursussen en het verstrekken van documenten, voorheen plaats vonden in het asielzoekerscentrum in Amersfoort, gebeurt dat nu direct in gemeenten en deels al voor vertrek naar Nederland. Het ontwerp van deze beleidswijziging is opgenomen in het 'Implementatieplan Directe plaatsing van uitgenodigde vluchtelingen in gemeenten'. Hierin wordt beschreven hoe het proces gestalte dient te krijgen en welke taken de verschillende betrokken organisaties dienen te verrichten.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is hoe de directe plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten in de praktijk verloopt, zowel inhoudelijk als financieel, hoe deze uitvoeringspraktijk beoordeeld wordt door betrokken partijen en of zich daarbij knelpunten voordoen. Een beschrijving van de praktijk staat in dit onderzoek centraal. Daarbij wordt de praktijk in dit onderzoek getoetst aan hetgeen is beschreven in het implementatieplan. Aanvullend daarop behelst dit onderzoek een beschrijving van de ervaringen en oordelen van betrokkenen bij de uitvoering van het beleid (vluchtelingen, gemeenten, huisartsen, onderwijsinstellingen, organisaties voor maatschappelijke begeleiding, etc.).

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is een documentstudie uitgevoerd en zijn bijna alle gemeenten die vanaf 1 juli 2011 hervestigde vluchtelingen hebben opgevangen telefonisch geïnterviewd aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Daarnaast is in tien gemeenten een casestudie uitgevoerd, waarbij gesproken is met beleidsmedewerkers, financieel medewerkers, medewerkers van organisaties die de vluchtelingen

begeleiden, huisartsen en vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen. Ook zijn in deze gemeenten gesprekken gevoerd met vluchtelingen. Verder zijn interviews gehouden bij landelijke bij de plaatsing van hervestigde vluchtelingen betrokken instanties, zoals de IND en het COA.

1.4 Beschrijving van het proces

Bij het proces van de selectie, voorbereiding, de reis, de aankomst en het verblijf van hervestigde vluchtelingen in gemeenten zijn diverse partijen betrokken. De praktijk van de uitvoering van dit proces wordt in dit onderzoek uitvoerig beschreven. Het proces en de uitvoering lenen zich vanwege hun complexiteit niet voor een uitvoerige beschrijving in deze samenvatting. Daarvoor wordt verwezen naar de rapportage. In het kort kan het proces als volgt worden vevat.

Hervestigde vluchtelingen worden groepsgewijs via een 'selectiemissie' of individueel, op basis van hun dossier, uitgenodigd om zich in Nederland te (her)vestigen. Tijdens selectie-missies in landen waar vluchtelingen (tijdelijk) hun toevlucht hebben gevonden, selecteert de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) groepsgewijs per keer circa honderd vluchtelingen. Daarnaast worden jaarlijks ongeveer honderd vluchtelingen uitgenodigd buiten de selectie-missies om, op basis van een prangende situatie in het land van toevlucht. Deze personen worden individueel uitgenodigd op 'dossierbasis'. De IND komt via United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in contact met de vluchtelingen die potentieel in aanmerking komen voor hervestiging in Nederland. De IND beslist of een door UNHCR voorgedragen vluchteling daadwerkelijk in aanmerking komt voor hervestiging.

Vluchtelingen die zijn geselecteerd om zich te (her)vestigen in Nederland ontvangen informatie over Nederland. Op die manier kunnen zij zich voorbereiden op hun nieuwe bestaan. De voorlichting wordt in het geval van vluchtelingen die zijn geselecteerd tijdens een selectie-missie verzorgd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers en bestaat uit verschillende trainingen in het land waar de vluchteling zich op dat moment bevindt. Vluchtelingen die worden geselecteerd op 'dossierbasis' worden in principe voorgelicht door middel van de verstrekking van schriftelijke informatie, wanneer mogelijk worden zij voorgelicht door middel van een korte cursus.

Hervestigde vluchtelingen reizen per vliegtuig naar Nederland. Bij aankomst worden ze op Schiphol opgevangen. Zij verblijven hier een nacht in een hotel, vullen enig papierwerk in, ontvangen (als het goed is) een verblijfspas van de IND en ondergaan een tuberculosecontrole. Vervolgens worden de vluchtelingen door het COA overgebracht naar de gemeente waar zij zich zullen vestigen.

De hervestigde vluchtelingen worden in de gemeente waar zij komen te wonen, welkom geheten door medewerkers van de gemeente, al dan niet in samenwerking met de maatschappelijke organisatie die de begeleiding van de hervestigde vluchteling voor zijn rekening zal nemen. De organisaties dragen er zorg voor dat de hervestigde vluchteling enkele formele administratieve handelingen verricht en begeleiden de hervestigde vluchteling naar zijn nieuwe woning. Om hun weg te vinden in de samenleving worden hervestigde vluchtelingen tijdens hun verblijf in de gemeente enige tijd begeleid door een maatschappelijke organisatie. Hervestigde vluchtelingen zijn in principe verplicht een inburgeringscursus te volgen.

1.5

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de directe plaatsing en begeleiding van hervestigde vluchtelingen in gemeenten in de praktijk over het algemeen goed verloopt en door betrokken partijen over het algemeen ook als positief wordt ervaren. Op veel punten verloopt de praktijk conform het implementatieplan en doen zich geen problemen voor. Op een aantal punten wijkt de praktijk af van het plan en ervaren betrokken partijen daarom wel problemen. Op deze punten dient de praktijk te worden aangepast aan het plan. Op andere punten veroorzaakt het plan problemen, het plan moet dan worden aangepast aan de praktijk. Belangrijke bevindingen die nopen tot aanpassing van het implementatieplan of de uitvoeringspraktijk zijn:

- Vluchtelingen kunnen bij aankomst in Nederland door problemen met de apparatuur van de IND en problemen met de registratie van persoonsgegevens, vaak niet direct beschikken over een (correcte) verblijfspot. Hierdoor lopen gemeenten, maatschappelijke organisaties en hervestigde vluchtelingen tegen problemen aan. Deze hebben betrekking op het inschrijven in de GBA, het voldoen aan de identificatieplicht, het openen van een bankrekening, het overzetten van de ziektekostenverzekering en het aanvragen van toeslagen, kinderbijslag en AOW. Het IND dient sterk in te zetten op verbetering van dit punt en dient de praktijk aan te passen aan hetgeen is beschreven in het plan.
- Doordat vluchtelingen vaak niet beschikken over een (correcte) verblijfspot slagen gemeenten er niet om de ziektekostenverzekering van de vluchteling die wordt aangeboden door het COA om te zetten in een reguliere verzekering. Om dit het hoofd te bieden is in de praktijk, anders dan is beschreven in het implementatieplan, afgesproken dat de ziektekostenverzekering via het COA doorloopt tot de verzekering is overgesloten door de gemeente. Dit biedt een oplossing voor de vluchtelingen: zij hadden anders in de tussentijd geen ziektekostenverzekering. Het verdient aanbeveling het implementatieplan op dit punt aan te passen aan de praktijk.
- In een klein aantal gemeenten is door gemeenten of het Bureau Medische Adviesing (BMA) geen huisarts geregeld voor de hervestigde vluchteling. Dit brengt medische risico's met zich mee voor de vluchteling. Tot de vluchteling in de gemeente aankomt wordt de medische zorg geregeld door de Internationale Organisatie voor Migratie (tijdens de reis) en het COA (op Schiphol). Wanneer vervolgens geen arts is geregeld in gemeenten, is geen zorg georganiseerd en kunnen medische problemen niet snel het hoofd worden geboden. Op dit punt dient de praktijk te worden aangepast aan het plan; gemeenten en het BMA dienen hun taak correct uit te voeren.
- Een belangrijk punt van aandacht betreft de beperkte kennis van gemeenten van de medische toestand van hervestigde vluchtelingen. De informatie die hierover in het overdrachtsdossier is opgenomen is erg globaal van karakter. Soms mist informatie (die wel beschikbaar is in het medisch dossier) die relevant is voor de wijze van huisvesting en de kwaliteit van de eerste opvang door de gemeente en de maatschappelijke organisatie. Het verdient aanbeveling het plan zo aan te passen dat gemeenten kunnen beschikken over alle relevante medische gegevens om passende diensten te kunnen bieden.

Een bescheiden punt van aandacht is dat de wensen van vluchtelingen omtrent de inrichting van hun woning niet altijd overeenkomen met hetgeen voor hen is voorbereid. Om er voor te zorgen dat de wijze waarop gemeenten de woning inrichten meer aansluit bij de wensen

van de vluchtelingen, zou overwogen kunnen worden in het implementatieplan op te nemen dat hierover afstemming plaatsvindt met de vluchteling. De inrichting wordt immers voor een belangrijk deel bekostigd door de vluchteling zelf. Hierbij dient echter in ogen-schouw te worden genomen dat dit niet eenvoudig is te organiseren.

Gemeenten organiseren het proces van plaatsing van hervestigde vluchtelingen op diverse manieren. De wijze waarop gestalte wordt gegeven aan de inrichting van woningen voor vluchtelingen en de taakverdeling tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties loopt per gemeente uiteen. Deze verscheidenheid is geëigend; het implementatieplan laat hier ruimte toe. Deze verscheidenheid is ook waarneembaar ten aanzien van de financiering. Gemeenten financieren het proces op diverse manieren en houden verschillende visies na op de wijze waarop de financiering gestalte zou moeten krijgen. 68% van de gemeenten geeft aan dat de middelen die de gemeenten ter beschikking heeft voor de bekostiging van de plaatsing van hervestigde vluchtelingen toereikend zijn. 23% van de gemeenten komt tekort voor de financiering van een of meer activiteiten.

De ervaringen van gemeenten en andere betrokkenen met de uitvoering van het beleid dat van kracht is sinds juli 2011 zijn relatief pril. Het doen van uitspraken over de effectiviteit van het beleid is (nog) niet mogelijk. Wel kan worden gezegd dat gemeenten sinds de beleidswijziging beter te spreken zijn over de samenwerking met het COA, meer inspanningen dienen te verrichten voordat vluchtelingen geplaatst worden in de gemeente en dat maatschappelijke organisaties, met name in het begin, intensievere begeleiding aanbieden aan hervestigde vluchtelingen. Ditzelfde kan worden geconcludeerd wanneer de plaatsing van hervestigde vluchtelingen wordt vergeleken met de plaatsing van andere statushouders.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat het beleid zoals dat nu is vormgegeven en wordt uitgevoerd goed en conform het implementatieplan verloopt. Dit neemt niet weg dat de uitvoeringspraktijk en het implementatieplan op enkele belangrijke punten dienen te worden aangepast. Over het algemeen zetten alle betrokken partijen zich echter op allerlei soorten manieren in voor de plaatsing van hervestigde vluchtelingen met de intentie om deze mensen een beter perspectief te geven dan in het land van toevlucht.