

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

30 573

Migratiebeleid

Nr. 2608

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2020

In 2019 liep het beleidskader hervestiging af en een opvolgend beleidskader moet worden vastgesteld. In deze brief treft u een algemene inleiding over het Nederlandse hervestigingsbeleid, de resultaten van het meerjarig beleidskader hervestiging 2016–2019¹ en informatie over het opvolgend beleidskader voor de periode 2020–2023. Verder bevat deze brief een overzicht van de Nederlandse deelname aan de Europese hervestigingsprogramma's de afgelopen periode en aankomend jaar.

Nederlands hervestigingsbeleid

Nederland kent een lange traditie van deelname aan het hervestigingsprogramma van de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (UNHCR).² Al sinds de jaren »70 is hiervoor beleid ontwikkeld, met vanaf 1984 de introductie van een quotum.

Van hervestiging is sprake als een vluchteling vanuit een gastland – meestal een land in de regio van het land van herkomst, en buiten de EU – wordt overgebracht naar een derde land (in dit geval Nederland) dat ermee heeft ingestemd de vluchteling toe te laten en rechtmatig verblijf te geven. Hervestiging naar Nederland vindt uitsluitend plaats op voordracht van de UNHCR.

De UNHCR hanteert hervestiging als sluitstuk van de drie duurzame oplossingen voor vermindering van de wereldwijde vluchtelingenproblematiek: 1. terugkeer naar het herkomstland, 2. lokale integratie in de regio en 3. hervestiging in een derde land. Personen komen alleen in

¹ Bij brief van 30 november 2015 is uw Kamer geïnformeerd over het instellen van het meerjarig beleidskader hervestiging 2016–2019. Kamerstuk 19 637, nr. 2087.

² Aanvankelijk was hervestiging een ad hoc aangelegenheid, bijvoorbeeld hervestiging van Hongaren (na de inval van Rusland in 1956), Chilenen (na de militaire staatsgreep in 1973) en Vietnamezen (rond het eind van de Vietnamoorlog in 1973).

aanmerking voor hervestiging wanneer zij door de UNHCR zijn erkend als vluchteling op grond van het Vluchtelingenverdrag en de andere twee duurzame oplossingen onmogelijk zijn. Hervestiging is (daarmee) uitsluitend voor vluchtelingen die zich elders in de wereld in een uitzonderlijk kwetsbare positie of uitzichtloze situatie bevinden en bescherming behoeven dan wel bij wie sprake is van acuut gevaar. Het merendeel van de vluchtelingen wordt opgevangen door (ontwikkelings-) landen in de regio's van herkomst. Slechts een klein deel van het wereldwijd aantal vluchtelingen – ongeveer 26 miljoen – komt voor hervestiging in aanmerking (ongeveer 1,44 miljoen).³ In 2018 is minder dan 7% van het aantal vluchtelingen dat in aanmerking komt voor hervestiging daadwerkelijk hervestigd.

Het Nederlandse hervestigingsbeleid heeft vooreerst als doel om bescherming te bieden aan individuele vluchtelingen die zich in het opvangland in een kwetsbare positie bevinden ten opzichte van de andere vluchtelingen aldaar (bijvoorbeeld slachtoffers van marteling, vrouwen, kinderen, alleenstaande ouders, mensen met medische problematiek, mensenrechtenverdedigers, lhbti). Daarnaast is het een middel van internationale *burden sharing* en verantwoordelijkheidsdeling. In het kader van de Integrale migratieagenda van het kabinet⁴ is hervestiging één van de instrumenten van een gecontroleerde overkomst naar Nederland die bijdraagt aan het ontlasten van regio's van opvang en aan de oplossing van wereldwijde vluchtelingenproblematiek. Met de introductie naast het nationale beleidskader van hervestiging in het kader van (EU) migratiesamenwerking met derde landen⁵ heeft het kabinet hier verder invulling aan gegeven en is de totale inzet van Nederland op hervestiging de afgelopen jaren gegroeid.

Nederland streeft ernaar hervestiging strategisch in te zetten. Dat gebeurt door de missiebestemmingen te bepalen aan de hand van de jaarlijkse *Projected Global Resettlement Needs* van UNHCR, relevante ontwikkelingen en prioriteiten in de EU en Europese Agenda voor Migratie, evenals het Nederlandse integrale migratie- en terugkeerbeleid. Verder spelen operationele overwegingen een rol, zoals de veiligheidssituatie in het land van opvang of de capaciteit van UNHCR om dossiers aan te leveren.

De beslissing of een vluchteling in aanmerking komt voor hervestiging in Nederland is het resultaat van een weging van de voordracht van de UNHCR. Dit gebeurt door toetsing aan het Nederlandse landgebonden asielbeleid door de IND en op basis van het door het COA opgestelde hervestigingsprofiel van de vluchteling. Er is sprake van toetsing (selectie) vooraf en gecontroleerde overkomst naar Nederland.

Hervestiging vindt grotendeels plaats door middel van selectiemissies naar de opvanglanden in de regio van conflicten. Daarnaast wordt ook een aantal spoed- en urgente zaken geselecteerd op dossierbasis. De termijn tussen selectie en aankomst van een vluchteling in Nederland is in beginsel niet langer dan zes maanden. Voorafgaand aan hun vertrek uit het opvangland worden de vluchtelingen door het COA voorbereid op hun komst naar Nederland door middel van een zogenaamde Culturele Oriëntatie training. Hierbij krijgen ze onder meer les in de Nederlandse taal en maatschappij. Ook wordt tijdens deze trainingen informatie verzameld om gemeenten en begeleidende organisaties goed voor te bereiden op hun komst. Bij aankomst worden de hervestigde vluchte-

³ Cijfers UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html>

⁴ Brief aan de Tweede Kamer inzake de Integrale migratieagenda, Kamerstuk 19 637, nr. 2375. Brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2019 inzake Voortgang van de integrale migratieagenda, Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2535.

⁵ Zie verderop onder de kop «Ontwikkelingen».

lingen in het bezit gesteld van een asielvergunning. Vervolgens worden zij direct in de gemeente gehuisvest en gedurende een bepaalde periode bijgestaan in het proces van inburgeren en participeren (veelal door Vluchtelingenwerk).

Resultaten beleidskader 2016–2019

Cijfermatig

Tijdens dit meerjarig beleidskader was sprake van meer dan de gebruikelijke uitdagingen voor de uitvoering van hervestiging. Vanaf april 2016 zijn de hervestigingsunits van IND en COA naast de gebruikelijke hervestiging ingezet op versnelde hervestiging op grond van de EU-Turkije Verklaring, die de aantallen van het nationale quotum oversteeg. Aanvankelijk, in 2016, telde de hervestiging uit Turkije mee binnen het nationale quotum. Hierdoor werd dat jaarquotum aanzienlijk overschreden, wat – zoals gebruikelijk binnen het meerjarig kader – het jaar erop moest worden gecompenseerd. Omdat het een andere vorm van hervestiging betreft, is per 2017 de hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring losgetrokken van het nationaal meerjarig beleidskader.⁶

Verder is gedurende de looptijd van dit meerjarig kader op grond van het Regeerakkoord het nationale quotum per 2018 verhoogd van 500 naar 750 hervestigde vluchtelingen.⁷ Begin 2019 is met de Nieuwe Balans in het Regeerakkoord dit quotum weer vastgesteld op 500 per jaar met ingang van 2019 en is het in 2018 uitgevoerde aantal hervestigingsselecties gefixeerd op 610 vluchtelingen.⁸ In het verlengde hiervan is de uitvoering van hervestiging in de jaren 2016 en 2017 eveneens gefixeerd. Gelet op het bovenstaande moesten gedurende de periode 2016–2019 op grond van het nationale beleidskader 2.140 vluchtelingen worden hervestigd. Dit aantal ziet op het aantal voor hervestiging geselecteerde vluchtelingen plus het aantal in Nederland aangekomen nareizende familieleden van hervestigde vluchtelingen.⁹

Nederland heeft het quotum van 2.140 hervestigde vluchtelingen voor deze beleidskaderperiode volledig uitgevoerd. Vluchtelingen vanuit vele verschillende regio's en achtergronden zijn in de gelegenheid gesteld om een nieuw leven te beginnen in Nederland. Het gaat om vluchtelingen geselecteerd tijdens missies naar Libanon (m.n. afkomstig uit Syrië), Jordanië (m.n. Syriërs), Turkije (Syriërs), Oeganda (m.n. afkomstig uit Democratische Republiek Congo en Zuid-Soedan), Egypte (m.n. afkomstig uit Sub-Sahara Afrika), Kenia (m.n. afkomstig uit Sub-Sahara Afrika) Niger (m.n. Eritreeërs), en spoed/urgente dossierzaken van individuele vluchtelingen van over de hele wereld.

De volgende tabel geeft een overzicht van de uitvoering van het meerjarig beleidskader (MJBK) per jaar¹⁰:

⁶ Zie ook verderop onder de kop «Ontwikkelingen».

⁷ «Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie», 10 oktober 2017. Bijlagen bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

⁸ Een nieuwe balans in het regeerakkoord, 29 januari 2019, Kamerstuk 19 637, nr. 2459.

⁹ Tussen selectie en aankomst zitten ongeveer zes maanden. Een vluchteling kan in het ene jaar worden geselecteerd en in het andere jaar in Nederland aankomen. Omdat een vluchteling ook kan beslissen om toch niet naar Nederland te worden hervestigd, kan overlijden of een kind kan krijgen, wijkt het aantal selecties in de regel af van het aantal aankomsten.

¹⁰ Aantallen afgerond op tientallen, peildatum 6-10-2019. Dit betreft deels handmatig bijgehouden cijfers van de hervestiging unit van de IND en daarmee een indicatie. Met de aanpassing van het rekenmodel per 2020 (zie verderop in deze brief) is niet langer sprake van deels handmatig tellen van de aantallen.

| MJBK | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Totaal |
|------------|------|------|------|------------------|--------|
| Uitvoering | 730 | 300 | 610 | 500 ¹ | 2.140 |

¹ Zie verderop onder de kop «Europese hervestigingsprogramma's»: in verband met overloop van een aantal uit Turkije hervestigde Syrische vluchtelingen is het nationaal quotum 2019 volledig volgemaakt.

Aantal in Nederland aangekomen hervestigde vluchtelingen in het kader van de EU-Turkije Verklaring na lostrekken van het nationale quotum¹¹:

| | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|--------------------|------|-------|
| | 2.120 ¹ | 700 | 1.150 |

¹ In 2017 stond de hervestiging uit Turkije volledig in het teken van het zoveel mogelijk invullen van de aan Nederland toebedeelde EU-herplaatsingsreserve van maximaal 3.200 plaatsen (bij besluit van 29 september 2016 (2016/1754) heeft de Raad goedkeuring gegeven aan de aanpassing van het Raadsbesluit 2015/1601 waarmee het formeel mogelijk werd om de herplaatsingsreserve in te vullen door middel van hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije). Zie o.a. Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 1558.

Ontwikkelingen

De belangrijkste ontwikkeling deze periode is de introductie vanaf 2018 van een variant van hervestiging «in het kader van (EU) migratiesamenwerking met derde landen». Deze variant komt voort uit de hervestiging op grond van de EU-Turkije Verklaring en bestaat naast het meerjarig beleidskader. Het betreft een vorm van hervestiging die conditioneel is aan de wederzijdse uitvoering van de samenwerking en de daaruit voortvloeiende asielinstroom in (EU en) Nederland. Vooral nog wordt alleen de hervestiging uit Turkije onder deze categorie geschaard.

Verder heeft de hervestiging op grond van de EU-Turkije Verklaring geleid tot ontwikkelingen in de uitvoering van hervestiging. Het tussen EU-lidstaten en Turkije afgesproken versneld hervestigingsproces is daar een voorbeeld van evenals verdere procesmatige aanpassingen, zoals een door AVIM ontwikkeld screeningsmodel voor deze missies. Daarnaast hebben ook andere internationale ontwikkelingen rond bijvoorbeeld de Centraal Mediterrane route en het *Emergency Transit Mechanisme* te Niger geleid tot variaties op de standaard uitvoering van hervestiging door IND en COA ten behoeve van het leveren van maatwerk. Bijlage 1 bevat een infographic waarop in hoofdlijnen de verschillende hervestigingsprocessen zijn weergegeven die Nederland nu kent¹².

Een verdere beschrijving van genoemde en andere internationale en nationale ontwikkelingen gedurende deze beleidskader periode treft u in bijlage 2 bij deze brief¹³.

¹¹ Aantallen afgerond op tientallen, peildatum 31-12-2019. Nota bene: anders dan de tabel en het rekenmodel betreffende het meerjarig hervestigingskader 2016–2019, telt deze variant van hervestiging het aantal *aankomsten* van hervestigde vluchtelingen in Nederland.

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Europese hervestigingsprogramma's gedurende de periode 2016–2019 en 2020

De inzet voor de Europese programma's valt samen met het nationale quotum zoals dat gold ten tijde van het instellen van de programma's en, vanaf 2018, de toegezegde inzet in het kader van de EU-Turkije verklaring. Het betreft geen extra hervestiging.

Inzet en uitvoering door Nederland¹:

| | JBZ hervestigings- programma 2015–2017 | EU 50.000 hervesti- gingsprogramma 2017–2019 | EU 20.000 hervesti- gingsprogramma 2020 |
|------------|--|--|---|
| Pledge | 1.000 | 3.000 | 1.500 |
| Uitvoering | 1.000 | 3.000 | n.n.b. |

¹ Aantallen afgerond op tientallen. In verband met de gehanteerde cijferdefinities wijkt dit aantal af van de aantallen gerapporteerd in de Asylum Trends 2018 en 2019.

JBZ hervestigingsprogramma (20 juli 2015 t/m 31 december 2017)¹⁴

In het kader van de JBZ Raad van 20 juli 2015 hebben bijna alle lidstaten en geassocieerde landen zich gecommitteerd aan hervestiging van 22.504 vluchtelingen. Nederland heeft toegezegd om in twee jaar tijd 1.000 vluchtelingen te zullen hervestigen, in het bijzonder uit de regio's Noord-Afrika (inclusief Turkije), het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika.¹⁵ Uw Kamer is in 2017 bericht dat Nederland dit programma volledig heeft uitgevoerd.¹⁶

EU programma ten behoeve van 50.000 hervestigingsplaatsen EU breed (december 2017 t/m 31 december 2019)¹⁷

Op 27 september 2017 heeft de Commissie een vervolg hervestigingsprogramma aangekondigd gericht op hervestiging van in totaal 50.000 vluchtelingen naar de EU. In reactie hierop hebben 20 lidstaten toegezegd om in totaal 50.039 vluchtelingen te hervestigen.

Nederland heeft zich voor dit programma gecommitteerd aan hervestiging van 3.000 vluchtelingen vanaf 1 januari 2018 t/m 31 december 2019: ongeveer 1.250 op grond van het nationale quotum en ongeveer 1.750 in het kader van EU migratiesamenwerking met derde landen/de EU-Turkije Verklaring. De vluchtelingen zijn hervestigd uit dezelfde regio's als het JBZ-programma. Nederland heeft de inzet van 3.000 hervestigde vluchtelingen volledig uitgevoerd.

In oktober 2019, bij narekening van de aantallen onder dit programma, bleek van een omissie in de berekening van de hervestigingsaankomsten uit Turkije rond de jaarwisseling 2018–2019. Syrische vluchtelingen meer uit Turkije heeft hervestigd dan toegezegd (ongeveer 1.860 in plaats van 1.750). Omdat van het nationaal quotum-aandeel binnen dit

¹⁴ Commission Recommendation of 8.6.2015 on a European resettlement scheme – C(2015) 3560 final, gericht op hervestiging van 20.000 vluchtelingen. De oorspronkelijke looptijd van het programma (tot 20 juli 2017) is tussentijds verlengd tot en met 31 december 2017. Nederland heeft in februari 2017 reeds haar aandeel voldaan.

¹⁵ Brief aan de Tweede Kamer van 8 september 2015 inzake de Europese asielproblematiek (Kamerstuk 19 637, nr. 2030).

¹⁶ Brief aan de Tweede Kamer van 16 mei 2017 over migratiezaken in Europees verband (Kamerstuk 32 317, nr. 466).

¹⁷ Commission Recommendation of 27.9.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection – C(2017) 6504. De oorspronkelijke looptijd van het programma (tot en met oktober 2019) is deze zomer verlengd naar 31 december 2019.

EU-programma nog een aantal van ongeveer 30 open stond, is dat ingevuld met Syrische vluchtelingen uit Turkije.¹⁸ Uiteindelijk is er sprake van een overschrijding met ongeveer 80 vluchtelingen ten opzichte van het toegezegde aantal van 3.000 vluchtelingen. Het totaal aantal vluchtelingen dat onder dit EU-programma te veel is hervestigd, zal in mindering worden gebracht op de hervestigingsinzet uit Turkije onder het EU-programma voor 2020.

EU-hervestigingsprogramma 2020 (1 januari t/m 31 december 2020)

De Commissie heeft een volgend EU-hervestigingsprogramma ingesteld voor de duur van een jaar (2020). Ongeveer 17 lidstaten (inclusief het Verenigd Koninkrijk en geassocieerde landen) hebben aangegeven in totaal meer dan 30.000 vluchtelingen te gaan hervestigen. Nederland heeft de Commissie gemeld in totaal 1.500 vluchtelingen te zullen hervestigen: 500 op grond van het nationale quotum en ongeveer 1.000 in het kader van de EU-Turkije Verklaring.¹⁹ Zoals hierboven gemeld zal het aantal te hervestigen vluchtelingen uit Turkije worden verminderd met het aantal te veel hervestigde vluchtelingen onder het voorgaande EU hervestigingsprogramma. Verder heeft de COVID-19 uitbraak ook gevolgen voor de uitvoering van hervestiging. In verband met nationaal en internationaal getroffen maatregelen ligt het hervestigingsproces in de meeste landen stil. De Commissie beraadt zich op consequenties voor de implementatie van het EU-hervestigingsprogramma 2020.

Beleidskader 2020–2023 (nationale quotum)

Het nieuwe meerjarig beleidskader hervestiging moet worden vastgesteld in een tijd waarin weliswaar de asielinstroom lager is dan aan het begin van het vorige beleidskader, maar waarin nog immer sprake is van krapte op de woningmarkt. Daarnaast valt de start van het nieuwe beleidskader samen met het EU- hervestigingsprogramma voor 2020. Naar verwachting zal ook het verloop van het kader worden beïnvloed door eventueel volgende EU- hervestigingsprogramma's, al dan niet onder de vlag van de (concept) EU- hervestigingsverordening waarvan de onderhandelingen in de triloog fase met het Europees parlement zitten. Verder is de enorme druk op de landen van eerste opvang niet eerder zo hoog geweest en is het gevaar voor (verdere) destabilisering van de bredere regio's niet geweken, maar eerder toegenomen.

Continuering aantal nationale quotum: 500 hervestigde vluchtelingen per jaar

Wat betreft het nationale beleidskader hanteert Nederland al vele jaren een quotum van 2.000 hervestigde vluchtelingen voor een periode van vier jaren, dat wil zeggen gemiddeld ongeveer 500 vluchtelingen per jaar. Dit aantal wordt gecontinueerd, dat wil zeggen 2.000 naar Nederland hervestigde vluchtelingen aan het eind van het meerjarig beleidskader 2020–2023.

Aanpassing rekenmodel nationaal quotum per 2020

De overgang naar een nieuw meerjarig beleidskader is aangegrepen om het rekenmodel voor het nationale quotum meer in overeenstemming te brengen met het rekenmodel dat wordt gehanteerd door de UNHCR, de EU, en in de Rapportage Vreemdelingenketen en de Asielrends.

¹⁸ Zie ook voetnoot 7.

¹⁹ Brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2019 inzake Voortgang van de integrale migratie-agenda, Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2535.

De aanpassing houdt in dat sinds 1 januari 2020 het nationaal quotum wordt berekend aan de hand van het aantal in Nederland *aangekomen* hervestigde vluchtelingen plus het aantal in Nederland *aangekomen* nareizende gezinsleden van hervestigde vluchtelingen. Dit is in plaats van het (voormalig) rekenmodel waarbij gerekend werd met het aantal in een jaar voor hervestiging *geselecteerde* vluchtelingen plus het aantal in dat jaar in Nederland *aangekomen* nareizende gezinsleden van hervestigde vluchtelingen.

Het (voormalige) rekenmodel roept regelmatig vragen op, omdat de aantallen van het quotum in een jaar nimmer stroken met de aantallen aankomsten waarover onder meer in de Asielrends wordt gerapporteerd. Dit komt met name doordat geselecteerde vluchtelingen pas zes maanden na selectie in Nederland aankomen, waarbij tevens geldt dat het aantal selecties in de regel afwijkt van het aantal vluchtelingen dat daadwerkelijk in Nederland aankomt (terugtrekkingen, sterfgevallen, geboortes).

De aanpassing van het rekenmodel schept meer duidelijkheid over het daadwerkelijke aantal vluchtelingen dat op voordracht van UNHCR in Nederland wordt hervestigd en een nieuw leven kan opbouwen.²⁰ Door deze aanpassing kan vanaf 2020 iedere belangstellende via de maandelijkse rapportage in de Asielrends de getalsmatige voortgang van de uitvoering van het meerjarig beleidskader volgen.

Missiebestemmingen 2020

Ten behoeve van het nationaal quotum 2020 was Nederland aanvankelijk voornemens hervestigingsmissies uit te voeren naar Libanon²¹, Egypte, Ethiopië (pilotmissie) en Kenia. Daarnaast zou Nederland wederom uit Libië geëvacueerde vluchtelingen hervestigen via het *Emergency Transit Mechanism* in Niger. Ook was Nederland voornemens een beperkt aantal spoed en urgente dossierzaken vanuit de hele wereld te hervestigen.

In verband met de COVID-19 uitbraak en de nationaal en internationaal getroffen maatregelen is de uitvoering van hervestiging vooralsnog stil komen te liggen. Op dit moment wordt bezien op welke manier alsnog uitvoering kan worden gegeven aan de voorgenomen hervestiging.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

²⁰ Om dubbeltellingen in het aantal hervestigde vluchtelingen te voorkomen, vanwege de tijdsperiode van ongeveer 6 maanden tussen selectie en aankomst in Nederland, is oktober 2019 aangewezen als overgangperiode. Alle vluchtelingen die tot dan zijn geselecteerd zijn nog in 2019 in Nederland *aangekomen*. Vluchtelingen die daarna zijn geselecteerd, of zaken die zijn uitgesteld, komen in 2020 aan en tellen mee onder het (aangepaste) rekenmodel van het nationaal quotum 2020.

²¹ In verband met de overgang naar het nieuwe rekenmodel vindt deze missie plaats in het vierde kwartaal van 2019, in voorbereiding op de aankomsten onder het nationaal quotum in 2020.