

## Web van wantrouwen

Gespreksnotitie VluchtelingenWerk Nederland – 16 juni 2021

Ten behoeve van: Rondetafelgesprek over maatwerk en uitvoering in het vluchtelingenrecht op 24 juni 2021 in de Tweede Kamer.

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam



Als VluchtelingenWerk Nederland staan wij dagelijks vluchtelingen en asielzoekers bij in hun mars langs de Nederlandse instituties. Van hun asielprocedure, aanvraag tot gezinshereniging tot aan inburgering en integratie of, bij afwijzing, hun vertrek uit Nederland. In het pad dat zij doorlopen komen ze daarbij een veelvoud aan uitvoeringsorganisaties tegen waaronder de IND, het COA, DUO, DT&V en de Belastingdienst. Wij zien met grote regelmaat dat mensen vermalen worden in het systeem. Ofwel door te strenge wetgeving gebaseerd op wantrouwen, ofwel door te rigide uitvoering van procedures met gebrek aan oog voor de menselijke maat. Veelal een combinatie van beiden. Dagelijks zien onze vrijwilligers en medewerkers de hordes, barrières en onmogelijke eisen waarmee asielzoekers en statushouders worden geconfronteerd.

### Schrijnend hoger beroep Abdul

*De Soedanees Abdul\* was pas dertien jaar toen hij alleen in Nederland aankwam en een asielaanvraag indiende. Abdul wachtte drie jaar op de definitieve beslissingen en de uitspraak in de beroepsprocedure. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond, en overwoog dat de jongen door de handelswijze van de IND ernstig in zijn belangen was geschaad: Abdul had jaren in onzekerheid geleefd. Bovendien bleek dat hij al die tijd recht had gehad op asiel. De rechter bepaalde dat de IND binnen vier weken een vergunning moest verlenen. Daarmee leek eindelijk een einde te komen aan de slopende procedure. Toch ging de IND in hoger beroep. Na enkele maanden stelde de Raad van State de IND op een technische kwestie in het gelijk, maar kort na de uitspraak werd alsnog een vergunning verleend. Inmiddels was Abdul 17 jaar oud. \*Naam is geanonimiseerd.*

Asielzoekers en vluchtelingen die bescherming in Nederland aanvragen leveren hun lot over aan de Nederlandse overheid. Hun veiligheid en toekomst worden in belangrijke mate gedefinieerd door de besluiten die door Nederlandse overheidsorganisaties genomen worden. Daar waar mensen gegronde vrees hebben voor vervolging bij terugkeer naar hun land van herkomst, kan dat besluit het verschil tussen leven en dood betekenen. Zoals de parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag terecht constateert is 'een grondbeginsel van onze rechtsstaat dat zowel bij het maken als bij het uitvoeren van wetten zoveel mogelijk rekening gehouden moet worden met de belangen van mensen'. Juist ook daar waar mensen zo fundamenteel afhankelijk zijn van de overheid verdient dat grondbeginsel bijzondere bescherming.

### Biniam leeft gescheiden van zijn familie: DNA-uitslag in de prullenbak

*De gezinsherenigingsaanvraag van Biniam\* uit Eritrea voor zijn vrouw en kind wordt afgewezen: er wordt getwijfeld aan de identiteit van de echtgenote. Zij heeft geen identiteitskaart, wel een schoolpas en een registratiebewijs en voedselkaart van UNHCR, een huwelijksakte en een doopakte van het kind. De IND vindt deze indicatieve bewijzen onvoldoende om haar nader onderzoek in de vorm van een DNA-onderzoek aan te bieden. Biniam en zijn vrouw besluiten zelf een DNA-onderzoek te doen via het verwantschapsonderzoeksbureau Verilabs. Uit dit onderzoek blijkt dat ze beiden ouder zijn van het kind. De rechtbank verklaart het beroep gegrond, maar in hoger beroep wordt de uitspraak door de Raad van State vernietigd. De reden? In het onderzoeksrapport van Verilabs was niet opgenomen dat de identiteitsvaststelling van vrouw en kind heeft plaatsgevonden voorafgaande aan de DNA-afname op de Nederlandse ambassade. Het gezin leeft tot op de dag van vandaag gescheiden van elkaar. \*Naam is geanonimiseerd.*

Terwijl de signalen over mensen die vastlopen in het systeem talrijk zijn, worden die helaas te vaak genegeerd of niet gezien. Al bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving worden adviezen en alarmbellen van gerenommeerde adviesorganen zoals de Raad van State en de Nationale Ombudsman met grote regelmaat ter zijde geschoven. Ook signalen over misstanden vanuit de uitvoering en over mensen die vastzitten in de bureaucratie, waaronder van VluchtelingenWerk Nederland, vinden bij de overheid vaak onvoldoende gehoor.

**Ahmad\* wordt niet geloofd**

*“Als chauffeur van een hoge ambtenaar in Afghanistan kwam ik in gevaarlijke situaties terecht. Twee keer reden we in een hinderlaag. De auto werd beschoten, maar we konden ontsnappen. Mijn verhaal aan de IND onderbouwde ik met documenten: bevestigingen van mijn werkgever over de problemen met de taliban en van de brandweer over de brandstichting. Het waren e-mails – geen originele stukken. Daarom werd mijn asielaanvraag afgewezen. De IND geloofde wel de hinderlagen en beschietingen, maar niet dat de taliban mij daarna bedreigden. Met gevaar voor eigen leven reisde mijn moeder daarna door Afghanistan om schriftelijke stukken te verzamelen en op te sturen. Met die documenten deed mijn advocaat een tweede asielaanvraag. Ik ben nog steeds verdrietig en in de war van het bericht dat we toen kregen: de IND wilde niet naar de nieuwe stukken kijken. Ook al waren het de documenten waar zij om hadden gevraagd.” \*Naam is geanonimiseerd.*

De rigide uitvoeringspraktijk wordt in stand gehouden door de bestuursrechtspraak. Zo is er al jarenlang kritiek op de bewijseisen die gesteld worden aan asielzoekers. Eisen die ertoe leiden dat asielzoekers mogelijk ten onrechte worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Met alle gevolgen voor hun veiligheid van dien. Zo had uitzetting van Ali al-Showaikh naar Bahrein voorkomen kunnen worden als de IND bewijsmateriaal dat hij wel degelijk gevaar liep niet opzij had geschoven. Dit omdat het bewijs volgens de IND niet voldeed aan de strenge eisen die Nederland hanteert. Ali al-Showaikh zit inmiddels een levenslange gevangenisstraf uit in het land waartegen hij in Nederland bescherming zocht.

Signalen over de te strenge bewijslast zijn genegeerd. Zeer recent heeft het Europese Hof Nederland, na jarenlange door VluchtelingenWerk ondersteunde procedures, op de vingers getikt. Het Hof heeft geoordeeld dat er in Nederland veel te hoge eisen worden gesteld. Veel leed had kunnen worden bespaard als er eerder serieus naar knelpunten was gekeken.

**Hasmik heeft geen nationaliteit**

*“‘Je ouders zijn verraders’, zei een medewerker van de Armeense ambassade vlak voordat ze de hoorn erop gooide.’ Het was een abrupt einde van een van de vele pogingen die Hasmik (21) deed om aan identiteitsdocumenten te komen. Hasmik, geboren en getogen in Nederland, heeft geen nationaliteit. En als de regels blijven zoals ze zijn, zal dat ook nooit gebeuren. ‘Mijn vader is Armeen, mijn moeder Azerbeidzjaanse. Door hun gemengde huwelijk liepen ze gevaar: in beide landen worden mijn ouders gezien als verraders. In Nederland kregen ze al na één jaar een verblijfsvergunning. De documenten die nu nodig zijn om te naturaliseren, hebben ze niet en zullen ze nooit krijgen. Daardoor hebben mijn broertje en ik nooit een nationaliteit gekregen. Het lijkt alsof niemand verstand heeft van mijn situatie. Alsof mijn zaak op elk bureau naar de linker stapel wordt geschoven: hier kunnen we even niets mee. Soms doe ik weer eens een rondje: dan bel ik de gemeente, die mij standaard door verwijst naar de IND, die altijd zegt dat ik naar de Armeense ambassade moet. Maar ook daar is nog nooit inhoudelijk gereageerd op mijn mails en telefoontjes. Van hen hoef ik dus geen document te verwachten waarop staat dat ik géén Armeens paspoort krijg. Wat moet ik nog meer doen?’*

In het vreemdelingenrecht en de uitvoering daarvan door de overheid is reflectie hard nodig. In het rapport 'Web van wantrouwen' schetsen wij een verontrustend beeld van het gebrek aan menselijke maat in de asielpraktijk en bij de integratie van vluchtelingen in Nederland. Dit rapport is gestoeld op de ervaringen van VluchtelingenWerk over de volle breedte van het asiel – en integratiedomein en bouwt voort op eerdere publicaties, ook van andere experts en advocaten.

De behandeling van asielzoekers en vluchtelingen, is veel te veel gebaseerd op wantrouwen. Mensen in een kwetsbare positie, vluchtelingen, komen verstrikt te zitten in een web van veel te strenge regels, en veel te rigide uitvoering. Wij doen als VluchtelingenWerk een 10-tal aanbevelingen tot verbetering om de menselijk maat weer centraal te stellen.

Wij hopen op deze wijze een betekenisvolle bijdrage te leveren om het tij te keren. Het rapport zal in de week van 21 juni [hier](#) te vinden zijn. Wij zullen het uw Kamer ook separaat doen toekomen.

**Op basis van het rapport komen wij tot onderstaande aanbevelingen:**

- 1) Zorg voor structurele en onafhankelijke monitoring op de kwaliteit van de beslissingen in en de zorgvuldigheid van de asielprocedure, bijvoorbeeld door de UNHCR. Er is nu onvoldoende zicht op de kwaliteit van de beslissingen van de IND. Maak periodieke rapportages openbaar zodat de Tweede Kamer beter in staat is haar controlerende taak te vervullen.
- 2) Veel van de problemen en het menselijk leed als gevolg van te strenge wet -en regelgeving kan voorkomen worden door adviezen van bijvoorbeeld de Raad van State, de ombudsman, UNHCR en ACVZ ter harte te nemen. Voer bij nieuwe regelgeving standaard een uitvoeringstoets uit en maak deze openbaar, ook bij lagere regelgeving. Betrek hierin ook expliciet het perspectief van de asielzoekers of statushouders zelf en de signalen uit de praktijk. Neem als Tweede Kamer meer tijd voor de behandeling van wet - en regelgeving en zet vaker instrumenten, zoals hoorzittingen en rondetafelgesprekken, in om experts zoals de Raad van State, de Ombudsman, Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en (uitvoerings)organisaties in de vreemdelingenketen te betrekken
- 3) Zorg dat uitvoeringsinstanties waar vluchtelingen en asielzoekers mee te maken hebben (DUO, IND, COA, DT&V) betrokken worden bij de parlementaire enquête naar de toelagenaffaire. Betrek bij dit onderzoek ook hoe de menselijke maat toegepast kan worden op de situatie van statushouders als het gaat om voorzieningen, zoals de toelagen. Voer de aanbevelingen uit van de [Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties](#).
- 4) Zet de beschermingsvraag van asielzoekers centraal in de asielprocedure. Niet de vraag of een beslissing houdbaar is bij de rechter maar de vraag of iemand gegronde redenen heeft om bescherming te zoeken zou centraal moeten staan. Hou hier meer rekening met de individuele omstandigheden van een asielzoeker of vluchteling. Wees als

staatssecretaris terughoudend met het in beroep gaan daar waar evident sprake is van een gegronde beschermingsvraag of humanitaire nood. Geef uitvoeringsinstanties ruimte voor de menselijke maat door hen voldoende capaciteit, kennis en zeggenschap te geven.

- 5) Wees als Tweede Kamer terughoudend bij de roep om strengere maatregelen op basis van incidenten en bewaak de rechtstaat, ook als het soms schuurt.
- 6) Gooi de torenhoge bewijslast die nu bij vluchtelingen ligt op de schop en zet concrete stappen om de bewijseisen die nu worden gesteld te verlagen. Betrek hierbij ook het aanpassen van de te strakke termijnen waar vluchtelingen en hun gezinsleden aan moeten voldoen. Voer het vonnis van het Europese Hof met betrekking tot de bewijslast bij herhaalde aanvragen onverwijd uit. Stel geen onmogelijke eisen voor het verkrijgen van een paspoort zodat houders van een asielgerelateerde vergunning en hun kinderen die in Nederland mogen blijven, ook Nederlander kunnen worden.
- 7) Te vaak zijn beslissingen onvoldoende gebaseerd op (actuele) landeninformatie, met alle risico's van dien. ACVZ heeft in haar rapport '[Weten en wegen](#)' waardevolle aanbevelingen gedaan met betrekking tot het gebruik van landeninformatie. Voer deze aanbevelingen onverkort uit.
- 8) De rechtstaat geldt voor iedereen. Behandel inwoners van Nederland niet anders op basis van hun nationaliteit: schaf de dwangsommen bij nalatigheid van de overheid in het vreemdelingenrecht niet af en stop met het maken van specifiek beleid gericht op afkomst zoals de sobere opvang van spoor 2 en de uitzondering op medische checks. Vermeende 'aanziugende werking' zou geen leidmotief moeten zijn voor beleid, en zorgt te vaak voor onnodig onrecht.
- 9) Stop met het voortdurend sleutelen aan de asielprocedure. Draai wijzigingen in de asielprocedure die afbreuk doen aan de zorgvuldigheid zoals de wijziging in de aanmeldprocedure terug, en wees uiterst terughoudend met nieuwe wijzigingen. Borg dat de stem van de asielzoeker in het proces voldoende wordt gehoord. Ontwikkelingen zoals de druk op de rechtsbijstand en het gebruik van schriftelijk, bondig en telehoren doen hier afbreuk aan. Geef asielzoekers ook bij de Raad van State spreekrecht.
- 10) Zorg voor de terugkeer van de menselijke maat in het vluchtelingendomein, van aankomst tot vertrek of integratie. Erken dat er altijd een humanitair vangnet nodig is in betreffende wet -en regelgeving in de vorm van een hardheidsclausule, het gebruik van een [discretionaire bevoegdheid](#) of het buitenschuld criterium. Voer deze, daar waar ze nog niet bestaan, in bij relevante wetgeving en doe onderzoek naar huidige toepassing van deze instrumenten en de wijze waarop asielzoekers of statushouders klem komen te zitten in het systeem.