

Vergaderjaar 2008–2009

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1287

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2009

Op 3 oktober 2008 heb ik u de evaluatie toegezonden van de uitvoering door de IND van het gendergerelateerd vreemdelingenbeleid (Kamerstuk 19 637, nr. 1232).

De evaluatie is gemaakt om een beter inzicht te krijgen in de aard en het aantal van de verzoeken om verblijf waarbij gender een rol speelt, en de wijze van afhandeling ervan. Directe aanleiding waren vragen terzake van het VN-comité voor het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie jegens de vrouw (CEDAW). De evaluatie is als bijlage meegezonden met de recente rapportage van Nederland aan dit comité.

Onder gendergerelateerd vreemdelingenbeleid wordt verstaan het beleid waarbij verblijfsaanvragen worden beoordeeld binnen de context van gender en waarin probleemsituaties die uit die context voortvloeien aanleiding kunnen zijn verblijf te verlenen. Het beleid heeft betrekking op verblijfsaanvragen in het kader van mensenhandel, eengerelateerd geweld, huiselijk geweld, achterlating, vrouwelijke genitale verminking, homoseksualiteit en transseksualiteit.

De evaluatie is uitgevoerd door het IND informatie- en analysecentrum (INDIAC). De evaluatie brengt de uitvoeringspraktijk van de IND in beeld. Op basis van de evaluatie worden aanbevelingen gedaan.

Op 14 november 2008 heeft de vaste commissie voor Justitie mij verzocht de Kamer een brief te doen toekomen over de uitwerking van de aanbevelingen.

Met deze brief voldoe ik aan dit verzoek.

De aanbevelingen uit de evaluatie vragen met name aandacht voor het verder verbeteren van voorlichting, voor kleine aanpassingen in beleid, voor gerichte informatie aan de vreemdeling zelf, voor procesoverschrijdend werken binnen de IND en voor het verbeteren van het IND informatiesysteem, zodat beleidsrelevante informatie eenvoudiger gegeneerd kan worden.

1. Verbeteren voorlichting

De evaluatie brengt aan het licht dat er behoefte is aan meer voorlichting aan belangenorganisaties over het beleid. Er loopt een aantal initiatieven om hieraan te voldoen. De IND-folder over het verblijfsrecht van slachtoffers van huiselijk geweld, die sedert 2005 beschikbaar is voor vreemdelingen in de vrouwenopvang, verschijnt binnenkort in geactualiseerde en uitgebreide vorm. De folder uit 2005 is een succes gebleken. In de nieuwe folder, die vanzelfsprekend ook via internet te verkrijgen zal zijn, wordt uitleg geven over het aanvragen van verblijf op grond van mensenhandel, eengerelateerd geweld en huiselijk geweld. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden van terugkeer en herstel van de verblijfspositie na onvrijwillige achterlating, aan het kunnen verkrijgen van documenten en aan het kunnen aanvragen van een uitkering krachtens de regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb). De folder zal worden vertaald in het Engels, Frans, Turks, Arabisch en Chinees. De folder uit 2005 heeft een groter bereik gehad dan cliënten van de vrouwenopvang alleen. Het voornemen bestaat om de nieuwe versie ook een brede bekendheid te geven.

De Stichting Steun Remigranten heeft laten weten wederom interesse te hebben in de folder om deze te kunnen gebruiken als voorlichtingsmateriaal voor doelgroepen en hulpverleners die te maken hebben met achterlating.

Verder ontvangt de werkgroep Mudawwanah inmiddels subsidie voor voorlichting over achterlating aan de Turkse gemeenschap in Nederland.

De voorlichting over de mogelijkheden voor behandelingen van transgenders wordt verzorgd door het transgenderteam van het VU medisch Centrum. Daarbij wordt aandacht gegeven aan het feit dat men de verblijfspositie moet regelen alvorens behandeld te kunnen worden en hoe men dit kan doen.

VluchtelingenWerk en het COC kunnen in individuele gevallen voorlichting geven over de verblijfsmogelijkheden in verband met homoseksualiteit. Het COC is door mij bij brief van 12 februari 2009 uitgebreid over het beleid geïnformeerd.

Op het terrein van vrouwelijke genitale verminking zijn met name het kenniscentrum Pharos en de Federatie van Somaliërs in Nederland (FSAN) actief. Met enige regelmaat is er contact met de directie Migratiebeleid van het Ministerie van Justitie en de IND over actuele ontwikkelingen in het beleid. Zo heeft op 23 april jl. een expertmeeting plaatsgevonden met FSAN, Pharos en COA, GGD, IND, Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland en VWS. Aan de orde is gesteld wat de mogelijkheden zijn om mijn voornemen uit te werken om aan de asielzoeker te vragen een medische verklaring te laten opmaken waaruit blijkt dat zij niet besneden is, in het geval bescherming tegen genitale verminking als grond voor asiel wordt ingeroepen. Tevens is besproken hoe voorlichting hierover aan de vreemdeling zelf en aan het veld, georganiseerd moet worden.

In het najaar van 2009 organiseert Bureau Land en Taal van de IND een seminar over vrouwelijke genitale verminking voor beslismedewerkers en de procesvertegenwoordiging van de IND. Aan de orde zullen komen de situatie in de herkomstlanden en het beleid, alsmede persoonlijke verhalen van ervaringsdeskundige vrouwen.

Pharos en het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn bij dit seminar betrokken.

Op het gebied van verblijf in verband met genitale verminking bij vrouwen en meisjes wordt aanbevolen ook het beleid voor de beslismedewerkers te verduidelijken. Zo wordt in de evaluatie gesignaleerd dat andere vormen van genitale verminking, die evenzeer verboden zijn, niet voldoende aandacht zouden krijgen. Aangezien het staand beleid is de dreiging van iedere vorm van geweld mee te wegen in het licht van artikel 3 EVRM, zal in de interne cursussen aan de beslismedewerkers van de IND, expliciet aan de orde worden gesteld dat gegronde vrees voor infibulatie na sunna en gegronde vrees voor reïnfibulatie evenzeer als grond voor verblijf gelden.

2. Aanpassingen in beleid

De evaluatie bepleit dat het beleid voor achtergelaten vrouwen die tevens slachtoffer zijn van huiselijk geweld, voldoende rechtsbescherming moet bieden en dat de toetsing om vast te kunnen stellen of er sprake is van bijzondere, individuele omstandigheden adequaat moet kunnen gebeuren. Zoals in de brief van de Minister van Justitie aan uw Kamer van 29 juli 2008 is aangegeven, heeft de uitvoering hiervoor inmiddels meer handvatten gekregen.

Het evaluatieonderzoek is betrokken bij de besluitvorming hieromtrent. Het Steunpunt Remigranten in Marokko kan desgewenst ondersteuning bieden bij het verzamelen van de voor de aanvraag relevante informatie.

In de evaluatie wordt aanbevolen de Rvb uit te breiden tot slachtoffers van achterlating voor de periode tussen de feitelijke terugkeer op basis van een visum en de verlening van het verblijfspasje.

De aanbeveling vloeit voort uit de constatering dat in het geval betrokkene geen inkomen heeft en na terugkeer aangewezen zou zijn op een uitkering ingevolge de Wet werk en bijstand (Wwb), hij/zij deze pas kan aanvragen nadat op de verblijfsaanvraag is beslist. Ik acht het niet nodig deze aanbeveling over te nemen.

Wanneer de vreemdeling(e) nog een geldige verblijfsvergunning in Nederland heeft als hij/zij zich meldt bij de Nederlandse Vertegenwoordiging na achterlating, maar geen verblijfspasje meer heeft, wordt een visum kort verblijf verstrekt voor de terugkeer. Omdat hij/zij bij terugkeer naar Nederland nog steeds rechtmatig verblijf op basis van een geldige verblijfsvergunning heeft, kan hij/zij na terugkeer aanspraak maken op voorzieningen, zoals die uit de Wwb.

De meerderheid van de gevallen betreft vreemdelingen die hun verblijfsrecht als zodanig nog hebben behouden.

In het geval de verblijfsvergunning inmiddels is verlopen op het moment dat de vreemdeling(e) zich meldt bij de Nederlandse Vertegenwoordiging na achterlating, kan hij/zij een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvragen.

Er vindt dan dus al een inhoudelijk beoordeling van de aanvraag plaats voordat betrokkene naar Nederland komt. Na inreis kan hij/zij een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning. Omdat hij/zij dan al in het bezit is van een mvv en er geen uitgebreide beoordeling meer nodig is, kan vrij snel worden beslist door een contactpersoon gender van de IND.

Mij lijkt de oplossing voor het genoemde probleem niet te liggen in uitbreiding van de voorliggende voorziening van de Rvb, maar in het nog efficiënter laten verlopen van de behandeling van de verblijfsaanvraag. Dit kan bijvoorbeeld door, in het geval positief op de mvv-aanvraag is beslist, betrokkene te adviseren al voor vertrek een afspraak te maken met het IND-loket (de Nederlandse Vertegenwoordiging kan daarbij behulpzaam zijn door het verstrekken van het relevante telefoonnummer) en de aanvraag vervolgens direct na indiening bij het loket te laten behandelen.

Zeer onlangs heeft de Minister van Justitie een bezoek gebracht aan het Steunpunt Remigranten in Marokko. Het Steunpunt heeft onder andere aan de orde gesteld dat bij de terugreis van kinderen het verkrijgen van reisdocumenten een drempel kan opwerpen. Voor zover het documenten betreft ten behoeve van kinderen met tevens de Nederlandse nationaliteit, wordt in overleg met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken naar een oplossing gezocht.

3. Gerichte informatie aan de vreemdeling

De evaluatie wijst erop dat moet worden voorkomen dat (met name) vrouwen verstoken blijven van een zelfstandige vergunning omdat zij niet weten dat zij deze kunnen aanvragen.

Het systeem van de Vreemdelingenwet bepaalt dat verblijfsvergunningen uitsluitend op aanvraag kunnen worden verleend. De oplossing voor het onderkende probleem is m.i. dan ook gelegen in goede voorlichting over de verschillende mogelijkheden van verblijf en de daarvoor geldende termijnen. Er zijn daarvoor een aantal geschikte momenten.

De vreemdeling die inreist met een mvv voor gezinsvorming moet in persoon verschijnen voor het uitreiken van het verblijfsdocument en krijgt bij de uitreiking ervan een folder met de relevante termijnen en voorwaarden van verlenging en verblijf voor onbepaalde duur. De mogelijkheid van zelfstandig verblijf na drie jaar zal in deze folder worden opgenomen.

In de brieven die de IND ten behoeve van de eerste verlenging aan de betreffende vreemdelingen verstuurt is inmiddels een tekstblok opgenomen met de informatie dat men na drie jaar verblijf bij partner, echtgenoot of echtgenote een aanvraag kan doen voor een zelfstandige verblijfsvergunning.

4. Procesoverstijgend werken

De evaluatie vraagt aandacht voor procesoverstijgend werken tussen de processen regulier en asiel van de IND, waar het genderzaken betreft, met name mensenhandel en eengerelateerd geweld. Op beleidsniveau zou kunnen worden bekeken of de toetsingscriteria niet meer geïntegreerd zouden kunnen worden.

Bij de IND wordt het procesoverstijgend werken op de gendergerelateerde dossiers mensenhandel, en eengerelateerd geweld inmiddels vormgegeven door nauwe contacten en samenwerking tussen de contactpersonen binnen de verschillende processen en afdelingen. Bij de beoordeling van bijvoorbeeld asielgerelateerde aspecten bij een aanvraag voorgezet verblijf na een B9-vergunning, wordt door de contactpersoon in het reguliere proces contact opgenomen met de contactpersoon asiel om te zorgen dat de beoordeling van deze aspecten (artikel 3 EVRM) zoveel mogelijk op een zelfde wijze plaatsvinden als in het proces asiel. Om de onderlinge contacten tussen de contactpersonen uit beide processen te intensiveren wordt een professionaliseringsbijeenkomst georganiseerd waarbij kennis en ervaringen uitgewisseld kunnen worden.

Op de beleidsafdeling van de IND is ook een aantal personen aangesteld als aanspreekpunt voor gendergerelateerde onderwerpen voor beide processen. Zij dragen zorg voor afstemming van het beleid op dit gebied. Hierbij dient wel in aanmerking genomen te worden dat de verschillende processen naar hun aard en doel een ander toetsingskader hebben en dat afhankelijk van de situatie van een vreemdeling de asiel- of de reguliere procedure meer voor de hand ligt.

In het najaar van 2009 wordt voor de beslismedewerkers een «genderdag asiel» georganiseerd.

5. Nieuw informatiesysteem bij de IND

De evaluatie is voor een groot deel tot stand gekomen op basis van dossieronderzoek. Deze arbeidsintensieve methode was nodig omdat informatie op het benodigde detailniveau niet uit de huidige systemen van de IND te verkrijgen is. Inmiddels is een start gemaakt met het ontwikkelen van een nieuw informatiesysteem genaamd INDIGO. In de huidige fase van ontwikkeling wordt uitdrukkelijk gekeken naar mogelijkheden informatie over gender zo te verzamelen dat periodieke rapportages eenvoudiger worden en beleidsrelevante informatie eenvoudig te generen zal zijn.

Conclusie

Het algehele beeld dat uit de evaluatie ontstaat is positief. Gebleken is dat de uitvoeringspraktijk er zowel binnen het proces regulier als het proces asiel in is geslaagd het beleid concreet handen en voeten te geven. Het gendergerelateerd vreemdelingenbeleid biedt als zodanig afdoende rechtsbescherming. Er is al veel gebeurd op het gebied van opleiding en voorlichting, zowel binnen als buiten de IND, het is nu vooral zaak dit te continueren en, zoals in de aanbevelingen benoemd, te verbeteren. Ketpartners en belangenorganisaties zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met de IND. Ook deze samenwerking blijft voortdurend in ontwikkeling.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak