

Vergaderjaar 1991–1992

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 maart 1992

Mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken, Financiën, Onderwijs en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en voor Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van Justitie, doe ik U hierbij toekomen de **negende halfjaarlijkse rapportage vluchtelingenbeleid**. Dit rapport behandelt de periode van 1 juli tot en met 31 december 1991.

Met de periodieke rapportage over het vluchtelingenbeleid wordt uitvoering gegeven aan de door Uw Kamer op 9 april 1987 aanvaarde motie van het lid Wiebenga, waarin de regering wordt verzocht de Kamer ten minste tweemaal per jaar te informeren over de verschillende aspecten van het vluchtelingenbeleid en haar beleidsconclusies ter zake. Zoals te doen gebruikelijk voeg ik hierbij, ter uitvoering van de eveneens op voornoemde datum aanvaarde motie van de leden Melkert en Van Traa, ter kennisneming tevens kopieën toe van de ambtsberichten van algemene aard die ik aan de Staatssecretaris van Justitie zond.

Gaarne verneem ik tegelegenertijd wanneer de leden van Uw Kamer deze negende halfjaarlijkse rapportage in vaste-commissie-overleg wensen te bespreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	4
1.1.	Halfjaarlijkse rapportage en algemene ambtsberichten	4
1.2.	De internationale vluchtelingen- en migratieproblematiek; geïntegreerde aanpak	4
1.3.	Beleidsuitgangspunten	5
1.3.1.	Nota vluchtelingenbeleid van 1986	5
1.3.2.	Verdragsrechtelijke basis	5
1.3.3.	Duurzame oplossingen en oorzakenbestrijding	5
2.	INTERNATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN	6
2.1.	Algemene ontwikkelingen	6
2.2.	Internationaal overleg	9
2.2.1.	UNHCR-aangelegenheden	9
2.2.1.1.	Beleidsprioriteiten UNHCR	9
2.2.1.2.	EXCOM-werkgroep «bescherming en duurzame oplossingen»	10
2.2.1.3.	Protectie-aangelegenheden	11
2.2.1.4.	Informeel Consultaties	11
2.2.2.	Schengen en de Europese Gemeenschap	12
2.2.2.1.	Schengen	12
2.2.2.2.	Harmonisatie van het asielbeleid in de EG	12
3.	NATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN	13
3.1.	Hervestiging van vluchtelingen	13
3.1.1.	Quotumbeleid	13
3.2.	Individuele asielverzoeken	14
3.2.1.	Inleiding	14
3.2.2.	Instroom asielzoekers	14
3.2.3.	Behandelde asielverzoeken	14
3.2.4.	Verwijderingsbeleid	14
3.2.5.	Asielzoekers op Schiphol	15
4.	OPVANG EN INBURGERING VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS	16
4.1.	Kwantitatieve ontwikkelingen	16
4.1.1.	Vluchtelingen	16
4.1.2.	Asielzoekers	16
4.2.	Centrale opvang	17
4.2.1.	Nieuw opvangmodel	17
4.2.2.	Verzelfstandiging opvang asielzoekers	18
4.2.3.	Verzelfstandiging centrale opvang uitgenodigde vluchtelingen	18
4.2.4.	Overige zaken centrale opvang	19
4.2.4.1.	Overleg met UNHCR-Genève over quotumbeleid	19
4.2.4.2.	Lange verblijfsduur in AZC's	19
4.2.4.3.	Vietnamese asielzoekers	19
4.2.4.4.	Noodopvang	19
4.3.	Huisvesting	19
4.4.	Decentrale opvang	20
4.4.1.	Gedoogdenregeling	20
4.4.2.	VTV'ers	21
4.4.3.	Cursus maatschappelijke oriëntatie	21
4.4.4.	Ten slotte	21
4.5.	Onderwijs	21
4.5.1.	Algemeen	21
4.5.2.	Uitgenodigde vluchtelingen	22
4.5.3.	Asielzoekers	22
4.5.4.	Gedoogden	23

BIJLAGEN:¹

1. Financiële bijdragen aan internationale vluchtelingenprojecten
- 2.a. Brief van UNHCR-liaison office te Den Haag dd. 31 oktober 1991 inzake Joegoslavië
- b. Brief van UNHCR-liaison te Den Haag dd. 7 november 1991 inzake Sri Lanka
- c. Brief van regionale UNHCR-vertegenwoordiger te Brussel dd. 4 december 1991 inzake toepassing «cessation clause» op vluchtelingen uit Tsjecho-Slowakije, Hongarije en Polen
- d. Uitspraak Europees Hof voor de Rechten van de Mens dd. 30 oktober 1991 inzake verwijdering Sri Lankaanse asielzoekers door het Verenigd Koninkrijk
- e. Algemene conclusies 42e EXCOM-vergadering, oktober 1991

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek

- 3.a. Overzicht uitgenodigde vluchtelingen 1991
- b. Overzicht invulling CPA 1991
- 4. Overzicht ingediende asielverzoeken 1991
- 5. Algemene ambtsberichten juli–december 1991
- 6. Overzicht algemene ambtsberichten 1991–1992

1. INLEIDING

1.1. Halfjaarlijkse rapportage en algemene ambtsberichten

Deze rapportage over het vluchtelingen- en asielbeleid, waarmee de regering uitvoering geeft aan de motie-Wiebenga van 9 april 1987, bestrijkt de periode 1 juli–31 december 1991.

Zoals gebruikelijk zijn, ter uitvoering van de motie-Melkert en Van Traa, de in deze periode uitgebrachte algemene ambtsberichten bijgevoegd. Het betreft algemene ambtsberichten over Angola, Bangladesh, de Volksrepubliek China, Ethiopië, Ghana, Israël, Kenia, Libanon, Pakistan, Roemenië, Syrië en Turkije. Aanvang 1992 zijn algemene ambtsberichten verschenen over Liberia, Nigeria, Pakistan en Vietnam.

1.2. De internationale vluchtelingen- en migratieproblematiek; geïntegreerde aanpak

Een van de uitdagingen waarvoor de internationale gemeenschap zich geplaatst ziet, is het zoeken naar een adequaat antwoord op de massale migratoire bewegingen die wereldwijd plaatsvinden. Deze kunnen zich voordien in stromen van ontheemden, vluchtelingen, individuele asielzoekers en emigranten.

In de inleiding van de achtste halfjaarlijkse rapportage werd geconstateerd, dat de schaal van de uit deze migratoire bewegingen voortvloeiende problematiek en het internationale karakter ervan noodzaken tot internationale samenwerking. In 1991 en met name ook in de verslagperiode is de migratieproblematiek in de brede zin van het woord dan ook onderwerp geweest van een reeks internationale conferenties: bijeenkomsten ten gevolge van de conferentie van Wenen van januari 1991, de conferentie van Berlijn in oktober 1991, de jaarlijkse vergadering van het Uitvoerend Comité van UNHCR (EXCOM), de conferentie van Stockholm over opvang van asielzoekers, bijeenkomsten in het kader van de «Informeel Consultaties» en het overleg in het kader van de Ad Hoc Groep Immigratie van de EG-lidstaten.

Deze veelheid van overlegfora kan versnippering van onderwerpen en aandacht veroorzaken. Op deze conferenties is het besef verder gegroeid, dat maatregelen om tot duurzame oplossingen te komen voor deze complexe problematiek veelomvattend dienen te zijn en zich tevens op het bestrijden van oorzaken en het voorkomen van migratie moeten richten. De vorm van samenwerking en de keuze van maatregelen zullen van situatie tot situatie verschillen, maar gezamenlijke betrokkenheid van landen van eerste opvang, landen van herkomst, donoren en internationale organisaties lijkt een noodzakelijke voorwaarde voor een doelmatige inspanning.

In de praktijk blijkt een duidelijk onderscheid tussen ontheemden, vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève van 1951 of in de ruimere definities van het Afrikaanse vluchtelingenverdrag en de Midden-amerikaanse Carthagena Verklaring, en migranten die hun land op grond van andere dan politieke motieven verlaten, zoals de algemene sociale en economische situatie, moeilijk. Dit vereenvoudigt de inzet van instrumenten voor het vinden van duurzame oplossingen niet, maar eist wel gedegen analyse en verantwoorde beleidskeuzes. Het is daarom, dat de regering haar op een geïntegreerde benadering gestoelde beleid met kracht wil voortzetten.

1.3. Beleidsuitgangspunten

1.3.1. *Nota Vluchtelingenbeleid van 1986*

Sinds het verschijnen van de Nota Vluchtelingenbeleid in 1986, waarin de beleidsuitgangspunten voor het vluchtelingen- en asielbeleid van de regering zijn geformuleerd, hebben omstandigheden zich internationaal en nationaal gewijzigd. Dit heeft tot diverse beleidsaanpassingen aanleiding gegeven, doch in de principes van het vluchtelingen- en asielbeleid zijn geen veranderingen opgetreden.

1.3.2. *Verdragsrechtelijke basis*

De verdragsrechtelijke basis voor het Nederlandse vluchtelingen- en asielbeleid blijven het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol van New York van 1967. De regering is van mening, dat dit vluchtelingenverdrag in hoge mate actueel is en dat het mandaat dat de VN-Hoge Commissaris voor Vluchtelingen uit hoofde van dit verdrag is verstrekt, voldoende mogelijkheden biedt om de nodige bescherming en hulp te geven. De regering ziet daarom geen heil in een formele vergroting van de reikwijdte van het vluchtelingenverdrag van Genève. In de praktijk blijkt dat UNHCR vaak de enige operationele organisatie ter plekke is en dat de internationale gemeenschap er voor kiest via het Hoge Commissariaat te werken ook al valt de hulpbehoevende groep niet strikt onder het mandaat. De zorg voor hen die geen rechten aan dit verdrag ontleen doch wel internationale bescherming en hulp behoeven, dient op een andere wijze te worden gegarandeerd. Een oplossing kan worden gevonden in een versterkte samenwerking en coördinatie tussen de betrokken hulporganisaties binnen en buiten de VN.

Deze verdragsrechtelijke basis is ook van essentieel belang voor de harmonisatie van het asielbeleid in de lidstaten van de EG. Dit wordt duidelijk onder woorden gebracht in de nota inzake immigratie- en asielbeleid die tijdens het Nederlandse voorzitterschap is opgesteld en door de Europese Raad van Maastricht werd goedgekeurd (zie par. 2.2.2).

1.3.3. *Duurzame oplossingen en oorzakenbestrijding*

Ongewijzigd blijft Nederland steun verlenen aan de drie «traditionele» duurzame oplossingen voor vluchtelingensituaties: vrijwillige terugkeer, integratie in de regio en hervestiging. De regering beseft echter, zoals onder 1.2. werd uiteengezet, dat een geïntegreerde aanpak noodzakelijk is, die gecombineerde maatregelen omvat, internationaal bundeling en afstemming van inspanningen vergt, en zich tevens op oorzakenbestrijding richt.

In de Nota «Een wereld van verschil» wordt in dit verband gewezen op de noodzaak tot een meer structurele, op rehabilitatie gerichte aanpak en wordt een vijftal beleidsprioriteiten genoemd:

- Allereerst, voorzover mogelijk, preventie door middel van verhoging van de levensstandaard en verbetering van de kwaliteit van het bestaan in landen van herkomst, en voorts;
- Het bevorderen van vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar hun land of regio van oorsprong;
- De opvang van ontheemden in eigen land;
- De opvang van vluchtelingen in de regio, i.e. de buurlanden;
- De hulpverlening aan vluchtelingen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst en aan wie in de regio geen bescherming tegen vervolging kan worden geboden.

Bij de overweging om gelden voor bilaterale ontwikkelingssamen-

werking eventueel specifiek in te zetten als één van de instrumenten ter voorkoming van migratiestromen naar Nederland speelt onder andere de correlatie tussen het landen- en regiobeleid van ontwikkelingssamenwerking en de landen en regio's die migratiestromen genereren. Voorts blijft de hoofddoelstelling van ontwikkelingssamenwerking duurzame armoedebestrijding. Migranten die naar het Westen komen behoren vaak niet tot de armste groepen. Ten slotte dient er bereidheid te bestaan bij de landen van herkomst om een gedeelte van hun in het kader van ontwikkelingssamenwerking gealloceerde middelen te besteden aan potentiële migranten.

Andere vormen van oorzakenbestrijding zijn onder andere crisisbeheer, het voorkomen en oplossen van politieke conflicten, en het verbeteren van de situatie op het gebied van de rechten van de mens. De regering hecht er groot belang aan, dat de internationale gemeenschap zich ook in deze preventieve, veiligheids- en buitenlandspolitieke zin actief opstelt om te trachten de internationale migratie- en vluchtelingenproblematiek te verminderen. In dit verband zij tevens verwezen naar de inhoud van de tweede interimrapportage van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI), die U bij brief van 14 januari 1992 door de Staatssecretaris van Justitie werd aangeboden.

2. INTERNATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN

2.1. Algemene ontwikkelingen

De totale omvang van de vluchtelingenpopulaties in de diverse delen van de wereld was in de verslagperiode onverminderd groot; recente schattingen gaan uit van ongeveer 17 miljoen vluchtelingen en een vergelijkbaar aantal ontheemden, wereldwijd. De hieruit voortvloeiende problemen zijn in het bijzonder nijpend in Afrika en Zuidoost-Azië.

De Hoorn van Afrika wordt als voorheen gekenmerkt door de aanwezigheid van enorme aantallen vluchtelingen en ontheemden. De vooruitzichten voor repatriëring en opvang van betrokkenen lijken echter enigszins te zijn verbeterd. Na de val van president Mengistu eind mei 1991 trad, met uitzondering van het oostelijke deel van Ethiopië, een verbetering op in de veiligheidssituatie van dit land. De afspraken die door de aan de «National Conference for the Peaceful and Democratic Transition» deelnemende (voormalige) verzetsorganisaties eind juli 1991 zijn gemaakt, lijken de weg vrij te maken voor terugkeer van vluchtelingen naar en opvang van ontheemden in dit land. Naar schatting 375 000 Ethiopiërs zijn in de loop van 191 vanuit Somalië naar hun land teruggekeerd. Voorts zijn door middel van een grootscheepse luchtbrugoperatie ruim 50 000 militairen van het voormalige regeringsleger en hun familieleden van Soedan naar Ethiopië overgebracht. In december 1991 is door UNHCR een begin gemaakt met de repatriëring van de in totaal 250 000 Eritrese vluchtelingen uit Soedan.

Wat Somalië betreft was de situatie in het noorden van dit land in de verslagperiode relatief kalm, hetgeen ertoe heeft geleid dat inmiddels meer dan 100 000 Somaliërs vanuit Ethiopië naar hun land zijn teruggekeerd. Door UNHCR worden voorbereidingen getroffen voor de repatriëring van nog eens circa 495 000 Somaliërs die zich momenteel nog in Ethiopië bevinden. Dit proces wordt echter bemoeilijkt door de reeds genoemde onrust in Oost-Ethiopië. In de overige delen van Somalië, met name rond de hoofdstad Mogadishu, was echter sprake van voortdurende ongeregelde heden, die ook de activiteiten van de aldaar werkzame internationale organisaties negatief beïnvloeden.

De Hoge Commissaris voor Vluchtelingen heeft in september 1991

een speciale coördinator voor de Hoorn van Afrika benoemd, ter vergroting van de capaciteit van UNHCR om snel en adequaat te reageren op noodsituaties in de regio. In het kader van het «Consolidated Inter-Agency Appeal for Special Emergency Programs for the Horn of Africa», september jl., heeft Nederland een bedrag van 6,75 miljoen gulden bijgedragen ter leniging van directe noden van slachtoffers van droogte en oorlogsgeweld in deze regio.

In **Zuidelijk Afrika** blijft de positie van de ruim 1,3 miljoen Mozambiqueaanse vluchtelingen, die zich in Malawi, Swaziland, Zimbabwe, Tanzania en Zambia bevinden, zorgelijk. De noodsituatie in Mozambique duurt voort hoewel er zich een positieve ontwikkeling lijkt af te tekenen in de onderhandelingen die gaande zijn tussen de regering en Renamo. Een duurzame vrede in dit reeds jarenlang door een burgeroorlog geteisterde en ontwrichte land lijkt evenwel vooralsnog ver weg.

In de vorige halfjaarlijkse rapportage werd reeds melding gemaakt van het akkoord dat op 16 augustus 1991 werd gesloten tussen UNHCR en Zuid-Afrika inzake de vrijwillige repatriëring van de circa 40 000 uit dit land afkomstige vluchtelingen en politieke ballingen. De overeenkomst leidde tot de vestiging van een UNHCR-kantoor in Zuid-Afrika; de eerste vertegenwoordiging van de Verenigde naties op Zuidafrikaans grondgebied. Nederland zal door het beschikbaar stellen van een vijftal deskundigen een bijdrage leveren aan het repatriëringsplan (zie ook par. 2.2.2.1.). Positieve ontwikkelingen deden zich ook voor ten aanzien van vluchtelingen uit Angola, Burundi en Rwanda. Het vredesakkoord dat op 31 mei 1991 werd getekend tussen de regering van Angola en de UNITA en het daaropvolgende staakt het vuren openden de mogelijkheid voor terugkeer van de circa 420 000 Angolese vluchtelingen uit de buurlanden. Spontane terugkeer is al op gang gekomen, deels ten gevolge van de ontwikkelingen in Zaïre. Naar verwachting zullen ongeveer 300 000 vluchtelingen in de loop van 1992 vrijwillig naar Angola repatriëren. De onderhandelingen over een duurzame oplossing van het Rwandese vluchtelingenprobleem, waarover eveneens reeds in de vorige halfjaarlijkse rapportage werd bericht duren voort. Een tripartiete commissie, bestaande uit Burundi, Tanzania en UNHCR, buigt zich momenteel over de mogelijke terugkeer van ongeveer 94 000 Burundische vluchtelingen naar hun land. De georganiseerde repatriëring in 1992 van de circa 700 000 Liberiaanse vluchtelingen in de regio West-Afrika is op losse schroeven komen te staan ten gevolge van de voortdurende ongeregelde toestroom in het door een burgeroorlog geteisterde Liberia.

Met betrekking tot de vluchtelingensituatie in **Zuidoost-Afrika** dient melding te worden gemaakt van een tweetal ontwikkelingen. In de eerste plaats werd in het kader van het Comprehensive Plan of Action (CPA) op 29 oktober 1991 een verklaring getekend door de autoriteiten van Hongkong en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en de Vietnamese regering anderzijds inzake de repatriëring uit de Kroonkolonie van afgewezen Vietnamese asielzoekers. Cruciaal in dit akkoord is de garantie van Vietnam dat het repatrianten niet zal vervolgen vanwege hun illegale verblijf in het buitenland. Tevens bevestigde Vietnam dat UNHCR in staat zal zijn toezicht te houden op de repatriëringen. Op 9 november 1991 zijn de eerste 59 personen, allen z.g. «double backers», gedwongen gerepatriëerd naar Vietnam. Het aantal Vietnamezen dat in 1991 vrijwillig terugkeerde is gestegen in vergelijking met 1990 (1990: 6 304 en 1991: 12 109 personen). Het totaal aantal gerepatriëerden sinds 1989 bedroeg op genoemde datum ruim 19 300 personen.

De EG trof verdere voorbereidingen voor het opstarten van het reïntegratieprogramma in Vietnam, dat is gericht op 40 000 repatrianten en een zelfde aantal lokale bewoners. Begin oktober 1991 werd in Genève een «pledging conference» gehouden, waar bleek dat dit programma ook

buiten de EG brede steun geniet en tevens andere donoren dat de lidstaten van de Gemeenschap zal krijgen. Op 10 december 1991 werd eveneens te Genève een informatiebijeenkomst van het Steering Committee van het CPA gehouden. Uit de verstrekte informatie bleek dat het CPA op zijn meeste onderdelen goed verloopt en dat UNHCR uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor het «monitoren» van gerepatriëerden, geen gevallen bekend zijn waaruit blijkt dat Vietnam zich niet aan zijn verplichtingen onder het CPA zou houden. De feitelijke situatie bevestigt de waarnemingen van de n.g.o.-missie die U als bijlage bij de vorige halfjaarlijkse rapportage toegingen. In het kader van het CPA zijn door Nederland in de verslagperiode opnieuw, conform de toezeggingen, Vietnamese vluchtelingen opgenomen. Een overzicht van het totaal aantal in 1991 h.t.l. uitgenodigde vluchtelingen is opgenomen in bijlage 3.a.

Een tweede belangwekkende ontwikkeling in Zuidoost-Azië deed zich voor met betrekking tot Cambodjaanse vluchtelingen in Thailand. Als uitvloeisel van de internationale conferentie inzake de vredesregeling voor Cambodja, die in oktober 1991 te Parijs plaatsvond, tekenden Thailand, Cambodja en UNHCR op 21 november 1991 een akkoord over de repatriëring van de naar schatting 350 000 Cambodjaanse vluchtelingen die zich in Thailand bevinden. De drie partijen kwamen overeen dat de operatie zal worden geleid door UNHCR, dat terugkeer slechts op basis van vrijwilligheid zal geschieden en dat de repatrianten vrij kunnen kiezen waar zij zich uiteindelijk willen vestigen in Cambodja (zie ook par. 2.2.1.1.).

In **Midden-Amerika** konden vele vluchtelingen naar huis terugkeren dankzij regionale vredesinitiatieven en het zg. CIREFCA-proces (internationale conferentie inzake centraal-amerikaanse vluchtelingen). Vermeldenswaard in dit verband is dat op 31 december 1991, na twaalf jaar strijd, een voorlopig vredesakkoord tot stand kwam tussen de Salvadoraanse autoriteiten en de guerillabeweging FMLN. Het akkoord, dat op 16 januari 1992 is ondertekend en op 1 februari 1992 in werking is getreden, biedt ongetwijfeld perspectieven voor de terugkeer van de Salvadoranen die hun land wegens de burgeroorlog zijn ontvlucht. Voorts kan worden gewezen op de tussen de Secretaris-Generaal van de VN en de president van Guatemala getekende «letter of understanding» betreffende de bescherming van de circa 45 000 Guatemalteken die vrijwillig vanuit Mexico naar hun land zullen terugkeren.

In het Midden-Oosten zijn de circa 1,7 miljoen **Iraakse vluchtelingen** die voorjaar 1991 hun land verlieten, op 70 000 personen na, inmiddels teruggekeerd. Voor de ruim 700 000 Iraakse repatrianten die ontheemd zijn, zijn onder auspiciën van UNHCR opvangfaciliteiten gecreëerd met het oog op de winter. Hun situatie blijft door de politieke ontwikkelingen in Irak zorgwekkend.

In **Europa** hebben de tragische gebeurtenissen in Joegoslavië geleid tot grootschalige verplaatsing van burgers in dat land. UNHCR assisteert momenteel op verzoek van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties meer dan 500 000 ontheemden. Tevens wordt door het Hoge Commissariaat in samenwerking met onder andere het Internationale Rode Kruis hulp verleend aan enige tienduizenden Joegoslaven die hun land naar Hongarije ontvluchten. Bij brief dd. 31 oktober 1991 heeft het UNHCR-liaison office in Nederland zijn standpunt kenbaar gemaakt over verwijdering van uit Joegoslavië afkomstige, afgewezen asielzoekers. UNHCR. «moedigt regeringen aan» tijdelijke bescherming op humanitaire basis te verlenen aan uit dit land afkomstige personen en groepen van personen, en derhalve af te zien van onvrijwillige terugkeer, totdat de situatie in Joegoslavië is gestabiliseerd (bijl. 2.a.). Voorts heeft UNHCR in december jl. bij brief van zijn regionale vertegenwoordiger te Brussel de staatssecretaris van Justitie meegedeeld dat het de zg. «cessation

clause», zoals neergelegd in art. 6a (c) van zijn statuut en art. 1C(5) van het Geneefse Vluchtelingenverdrag, van toepassing heeft verklaard op Tsjecho-Slowakije, Hongarije en Polen. Dit betekent dat vluchtelingen uit deze landen in beginsel, gezien de huidige fundamenteel gewijzigde situatie in hun land van herkomst, de bescherming van de eigen autoriteiten kunnen en dienen in te roepen (bijl. 2.c.).

Ten slotte dient te worden gewezen op de brief van het UNHCR-liaison office in Nederland van 7 november 1991, waarin, op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie, het standpunt van het Hoge Commissariaat inzake de onvrijwillige terugkeer van uit Sri Lanka afkomstige personen wordt uiteengezet. UNHCR is van mening dat beslissingen over eventuele verwijdering van uit dit land afkomstige Tamils «met de grootst mogelijke voorzichtigheid» moeten worden genomen. Dit geldt met name voor hen die uit het noorden en oosten van Sri Lanka afkomstig zijn en die niet in staat moeten worden geacht zich in de hoofdstad Colombo te vestigen. Zij zouden een tijdelijke beschermende status dienen te krijgen (bijl. 2.b.). In dit verband is ook de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dd. 30 oktober 1991 van belang, waarin het beroep op artikel 3 EVRM van vijf Tamil-asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk wordt verworpen (bijl. 2.d.)

2.2. Internationaal overleg

In de inleiding (1.2.) werd reeds geconstateerd, dat de migratie- en vluchtelingenproblematiek onderwerp van gesprek is geweest in een reeks van internationale gremia. Van Nederlandse zijde wordt daaraan actief deelgenomen, maar tegelijkertijd ook gestreefd naar het voorkomen van verdere proliferatie van overlegfora ter zake.

In het internationaal overleg lijkt zich een verschuiving voor te doen. Weliswaar vond de conferentie van Wenen (januari 1991) in het kader van de Raad van Europa plaats, en zal dit ook het geval zijn met het vervolgoverleg, maar een geïnstitutioneerd overleg als het «Comité ad hoc d'Experts sur les Aspects Juridiques de l'Asile Territorial des Réfugiés et des Apatrides» (CAHAR) lijkt naar de achtergrond te worden gedrongen. Dit geschiedt voornamelijk door een intensiever gebruik van het Subcommittee on the Whole on International Protection (UNHCR/EXCOM), en het momentum ten aanzien van harmonisatie van het asielbeleid in de EG-lidstaten waarvan tijdens het Nederlandse voorzitterschap gebleken is.

2.2.1. UNHCR-aangelegenheden

2.2.1.1 Beleidsprioriteiten UNHCR

In oktober vond de 42e zitting van het Uitvoerend Comité van UNHCR plaats. De zitting stond in het teken van het 40-jarig bestaan van het Hoge Commissariaat en het Verdrag van Genève. Mw. Sadako Ogata, sinds februari 1991 de nieuwe Hoge Commissaris, ontvouwde tijdens de 42e zitting haar strategie voor de komende jaren.

In de eerste plaats benadrukte zij het belang van vrijwillige terugkeer: 1992 moet het jaar van de vrijwillige terugkeer worden. Er dienen zich inderdaad tal van mogelijkheden voor terugkeeroperaties aan. Twee voorbeelden verdienen in het bijzonder vermelding. Op grond van de voornoemde Parijse vredesakkoorden is UNHCR in januari 1992 begonnen met de voorbereidingen voor repatriëring van naar schatting 350 000 Cambodjanen die in kampen langs de grens met Thailand verblijven. Het voornemen is in maart/april 1992 een aanvang te maken met de terugkeeroperatie. De Nederlandse regering heeft uit OS-middelen reeds f 3,8 miljoen beschikbaar gesteld voor de

aanloopfase en zal naar verwachting in de loop van 1992 eveneens bijdragen aan de daadwerkelijke repatriëringsoperatie. Daarnaast is UNHCR in december begonnen met de voorbereidingen voor repatriëring van circa 30 000 Zuidafrikaanse ballingen. Het voornemen is in maart/april 1992 een aanvang te maken met de terugkeeroperatie. De Nederlandse regering draagt hieraan bij door, gefinancierd uit OS-middelen, een vijftal experts voor deze operatie ter beschikking te stellen. De bedoeling is dat dergelijke arrangementen, waarbij extern personeel ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van grootschalige (noodhulp-)operaties, in de toekomst vaker zullen voorkomen.

Dit is tevens de tweede prioriteit van de Hoge Commissaris: versterken van de noodhulpcapaciteit van UNHCR. Hiermee sluit zij aan bij het algemene streven van de VN om de noodhulpverlening te versterken. Tijdens de 46e Algemene Vergadering van de VN is hiertoe najaar 1991 een resolutie aangenomen. Nederland had namens de EG een aantal voorstellen ingediend die voor een belangrijk deel zijn overgenomen. Onderdelen van de nieuwe noodhulpstructuur zijn: aanstelling van een coördinator op hoog niveau, instelling van een noodhulpfonds (ad USD 50 miljoen), opstellen en bijhouden van een centraal register van «stand by»-capaciteit op personeel en materieel gebied, «consolidated appeals», en instelling van een «inter-agency standing committee». De afzonderlijke organisaties zullen op hun beurt hun noodhulpcapaciteit moeten versterken. De voorstellen van UNHCR ter zake zijn tijdens de 42e EXCOM aanvaard en worden op dit moment nader uitgewerkt.

Als derde prioriteit noemde mw. Ogata het bevorderen van een preventief beleid ter voorkoming van nieuwe uitstroom van vluchtelingen. Uiteraard overstijgt het voeren van een preventief beleid het mandaat van de Hoge Commissaris, het betreft hier immers het wegnemen van de oorzaken die ten grondslag liggen aan massale uitstroom. Dit kunnen oorzaken van «man made» karakter zijn, zoals ernstige schendingen van mensenrechten of burgeroorlogen, of natuurlijke oorzaken, zoals overstromingen, ernstige droogte en ecologische ontredde. Het Hoge Commissariaat kan een «antenne»-functie vervullen; het kan bijdragen aan «early warning» en op deze wijze massale uitstroom mede helpen voorkomen.

De totale uitgaven van UNHCR voor 1991 zijn tot een record-hoogte van bijna 1 miljard USD gestegen. Dit ongekend hoge bedrag is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de operatie in het Midden-Oosten. Donoren hebben eveneens op ongekende wijze financieel steun betoond voor het programma van UNHCR waardoor de begroting voor het Algemene Programma voor 1991 aan het einde van dat jaar was gedekt. De begroting voor de Speciale Programma's was eveneens voor het overgrote deel gefinancierd. De Nederlandse bijdrage aan UNHCR steeg dit jaar tot een bedrag van ruim 60 miljoen gulden, waarvan 23 miljoen voor de reguliere bijdrage.

2.2.1.2. EXCOM-werkgroep «bescherming en duurzame oplossingen»

De speciale EXCOM-werkgroep rondde haar werkzaamheden zomer 1991 af in de vorm van een rapport met analyses en aanbevelingen. Het rapport is tijdens de 42e EXCOM behandeld. Besloten is de aanbevelingen die betrekking hebben op het totale protectie- en hulpverleningsbeleid van UNHCR verder uit te laten werken in het Subcomité on the Whole on International Protection. De 42e EXCOM heeft het, mede met het oog op dit vervolgoverleg, mogelijk gemaakt, dat deze subcommissie voortaan ook op andere tijdstippen dan tijdens de jaarlijkse EXCOM-vergaderingen kan worden bijeengeroepen.

Los van de inhoud van het rapport is deze speciale EXCOM-werkgroep van belang geweest door de brede deelname van de intensieve dialoog

tussen landen van herkomst, van eerste opvang en van hervestiging over een problematiek, waarvoor slechts door onderlinge samenwerking duurzame oplossingen kunnen worden gevonden.

2.2.1.3. *Protectie-aangelegenheden*

De bijeenkomst ter gelegenheid van de 42e EXCOM van het Subcomité on the Whole on International Protection werd – wellicht door de intensieve dialoog die had plaatsgevonden in de onder 2.2.1.2 genoemde werkgroep – gekenmerkt door actieve interesse in de protectieonderwerpen van de zijde van ontwikkelingslanden. De algemene conclusies van deze EXCOM over internationale bescherming waarvan kopie is bijgesloten als bijlage 2.e, zijn dan ook het resultaat van indringende onderhandelingen.

Voor het asielbeleid is van belang, dat een reeks bestaande EXCOM-conclusies, zoals over de behandeling van kennelijk ongegronde asiolverzoeken, herbevestigd is en dat er hernieuwde aandacht is voor de toepassing van art. 1 C van het Vluchtelingenverdrag van 1951, de zg. «cessation clause».

Onder 2.1. is reeds gewezen op de UNHCR-brief (bijl. 2.b) waarin wordt verklaard, dat art. 1 C van toepassing is op Hongarije, Polen en Tsjecho-Slowakije. De betekenis voor het asielbeleid van de toepassing van de «cessation clause» is veeleer een afgeleide. Het zal immers niet zozeer gaan om het intrekken van de vluchtelingenstatus wanneer de situatie in landen van herkomst zich zo fundamenteel gewijzigd heeft, dat een vluchteling geacht kan worden zich wederom onder de bescherming van de autoriteiten in het land van herkomst te stellen, maar veeleer om het als kennelijk ongegrond kunnen aanmerken van asiolverzoeken van personen, die uit deze landen afkomstig zijn. Tevens mag worden aangenomen, dat er een ontmoedigende werking van uit zal gaan richting potentiële, kennelijk ongegronde asiolverzoeken.

Het agendapunt «safe country concept» is niet uitputtend behandeld. Het zal nader worden besproken in volgende vergaderingen van de subcommissie. Essentieel lijkt de vraag of een staat, die als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd, geacht wordt geen vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève te kunnen genereren en of een asiolverzoek uit een dergelijk land om die redenen niet meer in behandeling genomen dient te worden. In de subgroep asiel van de Ad Hoc Groep Immigratie is overeengekomen, dat het asielverzoek in zo'n geval wel wordt behandeld, doch dan via de aan de kennelijk ongegronde asiolverzoeken verbonden verkorte procedure. Deze lijn wordt eveneens door UNHCR gevolgd.

Bij de bespreking van de situatie ten aanzien van de Joegoslaven die hun land naar Hongarije ontvluchtten, heeft UNHCR zich op het standpunt gesteld, dat onder dergelijke omstandigheden, waarin er sprake is van massale vluchtbewegingen ten gevolge van bij voorbeeld gewapende strijd, de mogelijkheid van tijdelijke bescherming en opvang wordt geboden zonder dat betrokkenen worden toegelaten tot de individuele asielprocedure. Dit begrip «tijdelijke bescherming» zal eveneens nader aan de orde komen in de subcommissie. UNHCR hanteerde het onder andere ook in haar voornoemde brieven over Joegoslavië en Sri Lanka (zie par. 2.1.)

2.2.1.4. *Protectie-aangelegenheden*

De modus operandi die voor de zg. informele consultaties (I.C.) tussen zestien westerse landen, UNHCR en IOM gevonden is, dat wil zeggen handhaving van een nauwe band met UNHCR, zij het met een zo groot mogelijke onafhankelijkheid van de I.C.-coördinator en diens secretariaat,

zal vooralsnog tot eind 1992 gelden. De Hoge Commissaris heeft als contactpersoon voor de I.C. de directeur externe betrekkingen aangewezen en bij diens afwezigheid haar chef de cabinet. Tijdens het I.C.-overleg en marge van de 42e EXCOM is bevestigd, dat de I.C. louter een forum is voor informele uitwisseling van gegevens en ervaringen, en niet over besluitvormende bevoegdheden beschikt. Aangezien Canada dit jaar als gastheer voor de plenaire I.C.-vergadering optreedt, wordt het voorzitterschap door de Canadese delegatie vervuld.

2.2.2. Schengen en de Europese Gemeenschap

2.2.2.1. Schengen

Over de voortgang van de werkzaamheden in Schengenverband in 1991 is bij brieven van de Staatssecretarissen van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie verslag gedaan (kamerstukken II, 1990-1991, 19 326, nrs. 49, 50, 51, en kamerstukken II, 1991-1992, 52). In de tweede helft van 1991 werd een aanzet gegeven voor de totstandbrenging van de voor de toepassing van de Uitvoeringsovereenkomst noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen en werden ook gesprekken gevoerd met landen die zich geïnteresseerd toonden in regelingen die in de Schengenverdragen zijn vastgelegd. Gebleken is dat het Verenigd Koninkrijk grote belangstelling toonde voor de in de Uitvoeringsovereenkomst opgenomen compenserende maatregelen, maar het daaraan ten grondslag liggende uitgangspunt, de afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen, duidelijk afwees. Griekenland is in december toegelaten als waarnemer tot het Schengenoverleg. Denemarken heeft nog behoefte aan nadere studie over de inhoud en beoogde werking van de Schengenverdragen. Een overzicht van de onderwerpen die in Schengenverband zijn behandeld, is opgenomen in de aan uw Kamer gezonden brief over de activiteiten van het Nederlands Voorzitterschap in de tweede helft van 1991 (TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 052, nr. 12 van 17 januari 1992).

Op 30 januari 1992 heeft een debat op hoofdlijnen over de opportuniteit van de Schengen-verdragen (22 240, 22 241, 22 242 en 22 207) plaatsgevonden.

2.2.2.2. Harmonisatie van het asielbeleid in de EG

Het Nederlandse voorzitterschap heeft uitvoering gegeven aan het verzoek van de Europese Raad van Luxemburg het benodigde kader voor te bereiden voor de maatregelen die tot harmonisatie van het asielrecht en -beleid zullen leiden en dit aan de Europese Raad van Maastricht voor te leggen. Dit geschiedde in de vorm van een rapport van de met immigratie-aangelegenheden belaste ministers van de Europese Raad over het immigratie- en asielbeleid. De Europese Raad heeft het rapport aangenomen. Dit betekent, dat zal worden gestreefd naar een geharmoniseerd immigratie- en asielbeleid volgens een vrij strak werkprogramma. Het rapport is U vertrouwelijk aangeboden bij brief dd. 26 november 1991 van de Minister van Justitie. Bij hogergenoemde brief van 17 januari 1992 is uw Kamer een overzicht verschaft van de resultaten van de in het kader van het Nederlandse voorzitterschap verrichte werkzaamheden op het gebied van asiel en immigratie.

Op voorstel van Nederland heeft de Ad Hoc Groep Immigratie ingestemd met geregelde informele contacten tussen het voorzitterschap aangevuld met de andere troikaleden en UNHCR. Reeds tijdens het Nederlandse voorzitterschap is gebleken dat deze contacten van groot nut zijn voor het wederzijds begrip bij harmonisatie van het asielbeleid.

3. NATIONALE VLUCHTELINGEN- EN ASIELAANGELEGENHEDEN

3.1. Hervestiging van vluchtelingen

3.1.1. Quotumbeleid

Het internationaal aanvaarde uitgangspunt dat er naar duurzame oplossingen van het vluchtelingenprobleem dient te worden gestreefd door middel van vrijwillige repatriëring, regionale integratie of hervestiging, betekent onder andere dat de internationale gemeenschap voldoende hervestigingsplaatsen ter beschikking dient te stellen om ook de vluchtelingen die niet naar hun land terugkeren noch blijvend kunnen worden opgenomen in het land waar zij bescherming hadden gevonden, onder coördinatie van UNHCR, buiten de regio van oorsprong op te vangen. De Hoge Commissaris uit geregeld bezorgdheid over het gebrek aan voldoende hervestigingsplaatsen in westerse landen. Deze landen zien zich echter geplaagd voor beperkte financiële en opvangmogelijkheden, in het bijzonder ten gevolge van een sterk toegenomen stroom van individuele asielzoekers.

De Nederlandse bijdrage aan de hervestiging van door UNHCR erkende vluchtelingen wordt gevormd door de in 1977 totstandgekomen quotumregeling. Op grond van deze regeling worden jaarlijks circa 500 vluchtelingen uitgenodigd voor vestiging in Nederland. De voorkeur gaat hierbij uit naar groepsgewijze overkomst van vluchtelingen die door missies, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en WVC, worden geselecteerd. Opvang van individuele gevallen uit landen waarnaartoe geen missies plaatsvinden, blijft evenwel mogelijk in het kader van speciale programma's zoals de «Emergency Cases» (door UNHCR voor hervestiging op korte termijn voorgedragen vluchtelingen), «Twenty or More»-gevallen (TOM, vluchtelingen met medische problemen), «Orderly Departure Programme» (ODP, gezinshereniging vanuit Vietnam), Neddrill (door Nederlandse schepen geredde Vietnamese schipbreukelingen) en gezinshereniging.

Ter invulling van het quotum voor 1991 hebben selectiemissies plaatsgevonden naar Indonesië en de Filipijnen, ter selectie van Vietnamese vluchtelingen. Deze missies kwamen, zoals te doen gebruikelijk, totstand in nauw overleg met UNHCR, dat regelmatig de hervestigingsbehoeften kenbaar maakt. Bij de selectie wordt ernaar gestreefd een naar geslacht en gezinssamenstelling zo evenwichtig mogelijke groep samen te stellen. Onder de geselecteerden bevinden zich zo mogelijk ook vluchtelingen met medische problemen, die onder het voornoemde TOM-programma vallen. Voorts is ook in het onderhavige quotumjaar weer ruimte vrijgemaakt voor «Emergency Cases». Ten slotte hebben in het afgelopen jaar «papierene selecties» plaatsgevonden, waarbij bij het ministerie van Justitie binnengekomen verzoeken om familiehereniging worden beoordeeld. In december 1991 vond er op uitdrukkelijk verzoek van UNHCR een selectiemissie naar Rusland plaats, waar 44 Iraakse vluchtelingen werden geselecteerd.

In 1991 zijn in totaal 666 uitgenodigde vluchtelingen in Nederland opgenomen, waardoor aan de uitgangspunten van het quotumbeleid is voldaan (zie bijl. 3.a.). In bijlage 3.b. wordt een overzicht gegeven van de invulling van de plaatsen die Nederland heeft toegezegd in het kader van het CPA voor Indo-chinese (Vietnamese) vluchtelingen (1000 plaatsen voor de duur van de looptijd van het hervestigingsprogramma van het CPA: 1 juli 1989 – 30 juni 1992). De Interdepartementale Commissie Vluchtelingenbeleid (ICV) heeft besloten ook na afloop van deze periode plaatsen ter beschikking te houden voor als vluchteling erkende

Vietnamese asielzoekers uit kampen in de Zuidoost-Aziatische landen van eerste opvang.

3.2. Individuele asielverzoeken

3.2.1. Inleiding

3.2.2. Instroom asielzoekers

Het aantal asielverzoeken in de verslagperiode (12 163) is ten opzichte van dezelfde periode in 1990 (12 400) met 2% afgenomen. Het aantal asielverzoeken voor geheel 1991 (21 615) is ten opzichte van 1990 (21 208) met 2% toegenomen ten gevolge van een stijging in de eerste zes maanden van 1991 (een toename met 7.3%).

De belangrijkste herkomstlanden waren in 1991:

1. Joegoslavië	2 733
2. Sri Lanka	1 821
3. Iran	1 726
4. Somalië	1 710
5. Roemenië	1 662
6. China	1 311
7. Sovjetunie	1 013
8. Turkije	914
9. Ethiopië	816
10. Nigeria	740

Voor een overzicht van het totale aantal personen dat in 1991 een asielverzoek heeft ingediend wordt verwezen naar bijlage 4.

3.2.3. Behandelde asielverzoeken

In de tweede helft van 1991 zijn 9776 verzoeken om asiel behandeld (exclusief de uitgenodigde vluchtelingen):

Individueel: – A-status:	478
– vergunning tot verblijf:	1 516
– afgewezen:	7 703
Uitgenodigd: – A-status:	295

In de verslagperiode zijn 2 979 kort gedingen in het kader van asielverzoeken aangespannen. Er werden 2 719 kort gedingen in behandeling genomen, waarvan er 1 701 voortijdig zijn ingetrokken; in 1 261 gevallen werd het kort geding ingetrokken door of namens de asielzoeker; in 233 gevallen op initiatief van het ministerie van Justitie; en in 207 gevallen werd alsnog schorsende werking toegekend aan het door de asielzoeker ingediende asielverzoek. In 919 gevallen werd het verzoek van de asielzoeker afgewezen, in 77 gevallen is een toewijzend vonnis gewezen, en in 13 gevallen werd de vordering niet ontvankelijk verklaard.

3.2.4. Verwijderingsbeleid

Zoals bij brief van de Staatssecretaris van Justitie van 2 januari 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is meegedeeld, is de algemene veiligheidssituatie in Ethiopië verbeterd. Op grond hiervan bestaat er in het algemeen niet langer belemmering tegen gedwongen terugkeer van vreemdelingen van Ethiopische nationaliteit die niet voor verblijf in aanmerking komen. Uiteraard zal wel conform het reguliere beleid bezien worden of verwijdering in het individuele geval verantwoord is.

Zoals reeds bij brief van 7 november 1991 in par. 2.1. is vermeld,

heeft de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen (UNHCR) haar standpunt over onvrijwillige terugkeer naar Sri Lanka aan de Staatssecretaris van Justitie medegedeeld. Kort daarop, op 3 december 1991, wees de fungerend president van de rechtbank te 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Haarlem, een uitgebreid vonnis in de zaak van twee Tamils uit Costa Rica, die na hun primaire afwijzing naar Costa Rica werden uitgezet, daar niet werden toegelaten en op 1 november 1991 teruggekeerd zijn naar Nederland. Verwezen wordt naar de beantwoording op 30 december 1991 van de vragen van de Tweede Kamerleden Van Traa en Middel naar aanleiding van de verwijdering van deze Tamils op 19 december 1991 naar Sri Lanka (TK, vergaderjaar 1991-1992, Aangangsel Handelingen nr. 234).

Op 18 december 1991 werd in de Tweede Kamer uitgebreid aandacht besteed aan de kwestie van uit Tsjechoslowakije afkomstige Vietnamese asielzoekers, waar zij veelal jarenlang als gastarbeider in het bezit van de vereiste werk- en verblijfsvergunningen hebben gewerkt en gewoond. Op verzoek van het Tweede Kamerlid Wolffensperger heeft de Staatssecretaris van Justitie de Voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 3 februari 1992 op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen in het uitzettingsbeleid ten aanzien van Vietnamese asielzoekers sinds 18 december 1991. De Staatssecretaris is van mening dat uit Tsjechoslowakije afkomstige Vietnamese asielzoekers die geen vluchteling zijn en ook niet om humanitaire redenen kunnen worden toegelaten, Nederland dienen te verlaten, ofwel naar Tsjechoslowakije ofwel naar Vietnam. Er zijn daarover contacten geweest met de autoriteiten van Tsjechoslowakije. Voorts zijn diplomatieke contacten gelegd met de Vietnamese autoriteiten om te komen tot een gesprek over terugkeer naar Vietnam. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking is bij deze besprekingen betrokken.

Op 16 december zijn drieënveertig uit Israël afkomstige Russische asielzoekers per vliegtuig uit Israël verwijderd. Het betrof asielzoekers aan wie zowel de toelating als vluchteling als een vergunning tot verblijf was geweigerd. Voor zover tegen de daaruit voortvloeiende uitzettingen kort gedingen werden aangespannen, waren de betreffende vorderingen door de rechter afgewezen. Over de toedracht van een en ander heeft de Staatssecretaris van Justitie op 16 december 1991 bij brief aan uw Kamer bericht (22 300 VI, nr. 30). Sindsdien vinden er geregeld verwijderingen plaats van uit Israël afkomstige afgewezen Russische asielzoekers.

In de laatste zes maanden van 1991 zijn 7 489 vreemdelingen verwijderd, waarvan 2 004 asielzoekers. Voor het gehele jaar 1991 zijn deze aantallen respectievelijk 14 333 en 4 006.

3.2.5. Asielzoekers op Schiphol

In totaal hebben zich in het jaar 1991 op Schiphol 3 774 asielzoekers gemeld tegen 6 827 in 1990. Deze significante afname kan mede worden verklaard door een intensivering van de zogenaamde «gate checks».

Het houden van een controle aan de «gate» is een van de maatregelen die in het kader van de personencontrole op Schiphol mogelijk zijn. Deze wijze van controle wordt in het bijzonder toegepast op vluchten waarvan is gebleken dat het risico van aanvoer van niet of niet juist gedocumenteerde vreemdelingen groot is. Door analyse van de gegevens uit de geautomatiseerde databank Schiphol (PAS) is het mogelijk vast te stellen of de gate-controles op de juiste vluchten worden uitgevoerd. Bijstelling is steeds noodzakelijk omdat de reisroutes nogal eens wisselen. Een voordeel van de gate-controles is dat, ondanks het feit dat een vreemdeling niet of niet juist gedocumenteerd op Schiphol arriveert, daarmee

kan worden vastgesteld met welke luchtvaartmaatschappij betrokkene werd aangevoerd. Op grond van artikel 7, tweede lid van de Vreemdelingenwet kan de verzorging van de terugkeer van deze vreemdeling vervolgens op grond van een «removal order» worden geclaimd bij de aanvoerende maatschappij. Indien een asielverzoek wordt ingediend, wordt getracht de claim, in het geval het asielverzoek als kennelijk ongegrond wordt afgewezen en nadat desgevraagd de rechter deze beslissing getoetst heeft, ten uitvoer te leggen. In de andere gevallen geschiedt terugzending naar de luchthaven van herkomst meestal meteen.

In de loop van 1991 is door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol meer aandacht besteed aan de gate-controles. Zo was in de maand januari 1991 nog van 51% van het aantal niet of niet juist gedocumenteerde vreemdelingen («inadmissibles») onbekend met welke luchtvaartmaatschappij zij waren aangevoerd. Uitbreiding van dergelijke controles had in de tweede helft van 1991 een sterke daling van dat percentage tot gevolg. Het maandelijks percentage schommelde in die periode tussen de 18 en de 29. Over geheel 1991 is het percentage 33. In deze cijfers zijn ook de «inadmissibles» opgenomen die geen asielverzoek hebben ingediend.

Indien het aantal «inadmissibles» dat op Schiphol arriveert daartoe aanleiding geeft, wordt overleg gevoerd met de betrokken luchtvaartmaatschappijen over de wijze waarop de 2e aanvoer kan worden voorkomen. Ook in de tweede helft van 1991 is dat diverse malen gebeurd, hetgeen er onder ander toe heeft geleid dat de aanvoer van «inadmissibles» in de verslagperiode is afgenomen.

4. OPVANG EN INBURGERING VLUCHTELINGEN EN ASIELZOEKERS

4.1. Cijfermatige gegevens

4.1.1. Vluchtelingen

In de verslagperiode zijn 295 vluchtelingen in Nederland aangekomen die tot het quotum van 1991 behoren. Onder deze vluchtelingen bevonden zich drie groepen Vietnamese vluchtelingen uit Indonesië en een groep Cambodjaanse vluchtelingen uit Thailand en Vietnam. Vier gemeenten zijn daarbij aangewezen als kerngemeente voor de opvang van deze vluchtelingen, namelijk Roosendaal, Leeuwarden, Arnhem en Breda. In totaal verbleven in het verslagjaar 651 vluchtelingen in het opvangcentrum te Apeldoorn. De verblijfsduur van de vluchtelingen in dit centrum bedroeg in deze periode gemiddeld 2,9 maanden.

Het totaal aantal uitgenodigde vluchtelingen dat in 1991 is opgenomen treft U aan in bijlage 3.a.

4.1.2. Asielzoekers

De instroom van asielzoekers in de ROA in geheel 1991 bedroeg 19 461 tegen 16 418 in 1990. De bezetting van ROA-plaatsen op 31 december 1991 was centraal 10 316 en decentraal 18 590 personen.

In de tweede helft van 1991 zijn er zeven AZC's bijgekomen. Daarmee komt het totale aantal AZC's per 31 december 1991 op 32 (met inbegrip van het jeugdopvangcentrum «Valentijn» en het centrum voor asielzoekers met psychosociale problemen «de Volksbond»). De bezetting in de regulier AZC's bedroeg 6 062, in de noodopvang 4 254 asielzoekers.

4.2. Centrale opvang

4.2.1. Nieuw opvangmodel

Zoals reeds in par. 3.2.2.1. is vermeld, werd naar aanleiding van het rapport van de zg. commissie-Mulder bij brief van 3 juni 1991 het regeringsstandpunt kenbaar gemaakt over de in dit rapport gedane voorstellen voor een nieuw toelatings- en opvangmodel voor asielzoekers. Naar aanleiding van de discussie hierover met de Tweede Kamer is het in deze brief gepresenteerde model op een aantal punten aangepast. Bij brief van 15 november 1991 is aan de Kamer de eindnotitie inzake het nieuwe toelatings- en opvangmodel voor asielzoekers aangeboden. Het model is vanaf 1 januari 1992 operationeel.

Het nieuwe model biedt een tweetal voordelen. In de eerste plaats sluiten het opvangtraject en de werkzaamheden in het kader van de toelatingsprocedure nu beter op elkaar aan, waardoor het mogelijk wordt sneller op asielverzoeken te beslissen. In de tweede plaats biedt het model goede mogelijkheden om asielzoekers tijdens de opvang activiteiten te bieden die hen voorbereiden op de toekomstige situatie.

In essentie komt het nieuwe model op het volgende neer. Het aantal plaatsen waar een asielverzoek kan worden ingediend is beperkt tot negen gemeenten. Dat zijn de gemeenten waarin een onderzoek- en opvangcentrum (voortaan OC) is of wordt gevestigd. Alle asielzoekers die in Nederland aankomen, worden gedurende de behandeling van het asielverzoek in eerste aanleg opgevangen in het OC. Een OC valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van WVC. Door het ministerie van Justitie zijn – verspreid over Nederland – vier regionale kantoren ingericht, waar Justitie-medewerkers het asielverzoek beoordelen en een beslissing in eerste aanleg nemen op basis van een door een contactambtenaar van dit departement opgesteld verslag van een gehoor dat in het betreffende OC is afgenomen. Op basis van de beslissing in eerste aanleg, die in beginsel binnen een maand wordt opgenomen, worden de asielzoekers die naar alle waarschijnlijkheid voor langere tijd in Nederland zullen blijven naar aan asielzoekerscentrum (AZC) overgeplaatst. Na verloop van tijd – gestreefd wordt naar maximaal een half jaar – worden zij uitgeplaatst naar de decentrale opvang (de gemeenten). Het grootste deel van deze groep asielzoekers zal langdurig of permanent in Nederland verblijven. In de AZC's nieuwe stijl wordt daarom door middel van educatieve en integratieve activiteiten direct begonnen met een goede voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving.

Naast bovengenoemde groep asielzoekers zijn er asielzoekers wier verzoek als kennelijk ongegrond wordt beoordeeld. Zij krijgen een afwijzende beschikking in eerste aanleg en mogen de beslissing op een eventueel in te dienen herzieningsverzoek niet in Nederland afwachten. Aangezien de kans zeer groot is dat deze asielzoekers binnen afzienbare tijd naar hun land van herkomst moeten terugkeren, worden in de OC's activiteiten geboden ter voorbereiding op de terugkeer.

De nieuwe fasering in de centrale opvang (een eerste OC-fase en een vervolgfase in het AZC), waarbij slechts een gedeelte van de asielzoekers een AZC zal bereiken, vergde ook een aanpassing in de werkwijze van de medische opvang. Gekozen is voor een werkwijze waarin in de eerste, OC-fase de nadruk ligt op de signalering van mogelijke importziekten, relevante lichamelijke aandoeningen en problematiek ten gevolge van geweldservaringen. In de AZC-fase zal de nadruk liggen op (het organiseren van) behandeling en begeleiding in verband met gesignaleerde problematiek en voorlichting over het functioneren van de reguliere gezondheidszorg in Nederland. De organisatie van een groot aantal tuberculose-onderzoeken in een beperkt aantal centra binnen een kort tijdsbestek, vraagt een grote inspanning van de plaatselijke GGD'en.

4.2.2. Verzelfstandiging opvang asielzoekers

Over een mogelijke verzelfstandiging van een groot aantal uitvoerende taken die het ministerie van WVC nu uitvoert op het gebied van de opvang van asielzoekers is de Tweede Kamer in najaar 1991 op de hoogte gebracht. Het voorstel voorziet in een bij wet geregelde organisatie die wordt belast met de centrale opvang van asielzoekers. Deze organisatie zal dus belast zijn met alle uitvoerende taken in het kader van de centrale opvang van asielzoekers, inclusief de taken die nu door de stichting POA worden uitgevoerd.

Kort samengevat zal de nieuwe organisatie moeten zorgdragen voor: het verwerven en beheren van alle centra, de directievoering, de spreiding en plaatsing van asielzoekers, de financiering, de medische opvang en de immateriële voorzieningen. Het streven is om de nieuwe organisatie per 1 januari 1993 inwerking te laten treden. In de periode tot die datum zullen de taken die nu nog binnen WVC uitgevoerd worden, uitgezonderd de verwerving van nieuwe opvangcentra, opgedragen zijn aan een Interim-Stichting Opvang Asielzoekers, die als voorbereiding voor de nieuwe organisatie gaat werken. De betrokken ambtenaren zullen bij deze interim-stichting worden gedetacheerd. Deze detachering zal in het voorjaar van 1992 worden gerealiseerd.

De taken die bij het ministerie van WVC achterblijven zijn: beleidsontwikkeling en -voorbereiding, het interdepartementale overleg over de opvang, het sluiten van bestuursovereenkomsten over de vestiging van AZC's en OC's, de decentrale opvangplaatsen in gemeenten en het algemene financiële middelenbeheer. De Minister van WVC blijft verantwoordelijk voor het opvangbeleid en voor de afspraken tussen het rijk en de gemeenten zowel voor de gemeentelijke opvang als voor de centra.

Het onderdeel Medische Opvang Asielzoekers van het CGV zal per 1 april 1992 ondergebracht worden in de bovengenoemde Interim-Stichting Opvang Asielzoekers onder verantwoordelijkheid van DG Welzijn. De door de afsplitsing van de medische opvang ontstane Eenheid Gezondheidszorg Vluchtelingen zal verzelfstandigd worden. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor deze eenheid zal bij de huidige Directie Geestelijke Volksgezondheid en Beroepen (GGB) worden gelegd. Tevens zal de beleidsmedewerker van het CGV bij deze directie worden ondergebracht met als taak beleidsvorming en ontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg voor asielzoekers en vluchtelingen.

4.2.3. Verzelfstandiging centrale opvang uitgenodigde vluchtelingen

De plannen voor de privatisering van dat gedeelte van het opvangcentrum, dat onder het Ministerie van WVC ressorteert, zijn inmiddels nader uitgewerkt. Het betreft de taken van een aantal maatschappelijk werkers, medewerkers opvang, tolken, secretariaatsmedewerkers, verpleegkundigen en artsen. Deze taken zullen worden overgedragen aan de Stichting Projecten Opvang Vluchtelingen (POV) die reeds het taalonderwijs aan vluchtelingen en de crèche in het opvangcentrum verzorgt. Op 4 december 1991 heeft de Tweede Kamer in een mondeling overleg met Minister d'Ancona van WVC toestemming gegeven voor deze privatisering. Een projectgroep van het ministerie van WVC zal de structuur van de toekomstige organisatie nader uitwerken, evenals de rechtspositie regelen van het personeel, dat van rijksdienstverband zal overgaan naar de geprivatiseerde organisatie. Er wordt naar gestreefd de privatisering op 1 januari 1993 te hebben voltooid.

4.2.4. overige zaken centrale opvang

4.2.4.1. Overleg met UNHCR-Genève over quotumbeleid

In de verslagperiode heeft een medewerkster van het hervestigingsbureau van UNHCR-Genève een bezoek aan Nederland gebracht, waar zij met de ICV-subcommissie van gedachten heeft gewisseld over het Nederlandse quotumbeleid inzake uitgenodigde vluchtelingen, en meer in het bijzonder over vluchtelingen met medische problemen, de zg. TOM-cases. UNHCR is inzicht gegeven in de dienaangaande door Nederland gehanteerde criteria en over de mogelijkheden voor opvang van deze quotum-categorie in Nederland. Afsproken werd dat UNHCR het aantal aan Nederland voor te leggen TOM-cases zal verhogen. Deze zaken zullen door Nederland welwillend worden gezien. Door bovengemeld bezoek is dezerzijds meer inzicht ontstaan voor de hervestigingsbehoeften van UNHCR en heeft UNHCR een beter beeld gekregen van de mogelijkheden voor opvang van uitgenodigde vluchtelingen in Nederland, in het bijzonder ook waar het gehandicapte vluchtelingen betreft.

4.2.4.2. Lange verblijfsduur in AZC's

De CGV-teams in de AZC's signaleren opnieuw dat de zeer lange verblijfsduur in de centra geregeld aanleiding geeft tot psychische decompensatie van asielzoekers. Zowel depressieve verschijnselen als angststoornissen en gedragsproblemen werden waargenomen.

4.2.4.3. Vietnamese asielzoekers

De vier weken voor Kerstmis stonden in het teken van de landelijk gecoördineerde hongerstakingsactie van Vietnamese asielzoekers. In alle betrokken centra werden crisisteams geformeerd, waarin CGV-medewerkers deelnamen. Ook veel huisartsen hebben zich intensief ingezet voor een verantwoorde medische begeleiding van de hongerstakers. In enkele plaatsen nam een GGD-arts de rol van vertrouwensarts op zich.

4.2.4.4. Noodopvang

Het aantal pensionadressen waar asielzoekers in het kader van de «noodopvang» verbleven, steeg weer in de laatste maanden van 1991, na een daling in de zomer. De CGV-noodopvangverpleegkundigen bezochten alle adressen regelmatig. Voor de meeste pensions konden goede afspraken gemaakt worden met reguliere zorginstanties en beperkte de rol van de verpleegkundige zich tot die van het geven van voorlichting aan asielzoekers en het zijn van vraagbaak. De opvang in pensions zal ook in de eerste helft van 1992 voortgaan. Voortzetting van de bemoeienis van de CGV-verpleegkundigen is noodzakelijk.

4.3. Huisvesting

In de verslagperiode werden in het kader van de Regeling Rijksvoorkeurswoningen 713 vluchtelingen, dat wil zeggen zowel uitgenodigde vluchtelingen als asielzoekers die een vluchtelingenstatus kregen, gehuisvest. Eind december waren voor deze categorie personen nog 362 woonbemiddelingen in behandeling. Wederom moet worden gemeld, dat het in bepaalde regio's vrijwel onmogelijk is geworden om huisvesting binnen een redelijke termijn (3 à 6 maanden) te realiseren. De vraag naar Rijksvoorkeurswoningen neemt namelijk nog altijd toe, terwijl het aantal

nieuw op te leveren woningen in de sociale sector afneemt.

Een apart en steeds groter wordend probleem vormt de categorie van asielzoekers die een vergunning tot verblijf heeft gekregen. Voor deze personen bestaat geen instrumentarium waarmee snelle huisvesting kan worden gerealiseerd. Het gevolg is dan ook, dat deze personen zich zelf moeten melden op de woningmarkt als woningzoekenden. Aangezien het daarbij doorgaans gaat om personen, die in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering, betekent dit extra druk op de sociale huurwoningen, waarnaar de vraag groot is en waarvoor de wachttijden met name in de Randstad zeer lang zijn. Hierdoor ontstaat de situatie dat de ROA-plaatsen steeds vaker en steeds langer bezet blijven door personen, die in het kader van de reguliere huisvesting niet gehuisvest kunnen worden. Ter illustratie: eind 1991 bezetten ruim 900 vtv'ers en 690 individuele vluchtelingen een ROA-pand. De mogelijkheden voor gemeenten en woningbouwcorporaties om te voorzien in betaalbare woningen voor vluchtelingen komen daarmee ook meer onder druk te staan. Met name het tegelijk huisvesten van groepen uitgenodigde vluchtelingen wordt steeds problematischer.

Bij brief van 18 februari 1992 hebben de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) uw Kamer geïnformeerd over een gezamenlijke aanpak voor de huisvesting van asielzoekers en asielgerechtigden. Daarbij gaat het in het bijzonder om de huisvesting van VTV'ers en (ex)gedoogden. In augustus 1992 zal de voortgang worden geëvalueerd, waarna in september bestuurlijk overleg tussen WVC en VROM zal plaatsvinden. Zo de resultaten daarvan daartoe aanleiding geven, zal de Staatssecretaris van VROM de Regeling Rijksvoorkeurswoningen mede van toepassing verklaren op VTV'ers en (ex)-gedoogden.

4.4. Decentrale opvang

4.4.1. Gedoogdenregeling

Met het voorstel voor het nieuwe toelatings- en opvangmodel is door de regering ook een regeling voor asielzoekers die een negatieve beschikking hebben gekregen maar om beleidsmatige redenen niet verwijderd kunnen worden (de z.g. «gedoogden»), voorgesteld. Met de gedoogdenregeling wordt een pakket van maatregelen aangeduid dat beoogt verbetering aan te brengen in de positie van deze «gedoogden». Deze mensen verkeren verblijfsrechtelijk en sociaal gezien in een zeer onzekere positie. Ze hebben geen uitzicht op een verblijfstitel en evenmin toegang tot collectieve voorzieningen. Door het uitblijven van een definitieve beslissing blijven deze asielzoekers in de procedure en daardoor aangewezen op de ROA. Het aantal gedoogden dat op decentrale ROA-plaatsen verbleef was medio 1991 al opgelopen tot circa 9 000 personen. Op zijn beurt leidde deze «verstopping» van de ROA-opvang weer tot bestuurlijke en financiële problemen.

De regering heeft besloten aan de ongewenste situatie waarin de gedoogden verkeren een eind te maken door de rechtspositie van deze groep te regelen en een model voor gefaseerde integratie te ontwikkelen. In grote lijnen komt de gedoogdenregeling op het volgende meer. Indien een gedoogde zijn asielverzoek intrekt, krijgt hij op grond van de per 4 december 1991 gewijzigde Vreemdelingencirculaire een gedoogdenverklaring. Deze verklaring geeft aan dat de gedoogde met instemming van de overheid in Nederland verblijft. De gedoogdenverklaring geldt voor maximaal drie jaar en kan worden ingetrokken indien de situatie in het land van herkomst verbetert. Indien na drie jaar verwijdering nog altijd niet mogelijk is, wordt een gewone vergunning tot verblijf zonder

bepierking verleend. In de notitie aan de Tweede Kamer dd. 4 februari 1992 is uitgebreid ingegaan op de nadere invulling van het model voor gefaseerde integratie.

4.4.2. VTV'ers

Tevens wordt in de onder par. 4.4.1. genoemde notitie het voornemen aangekondigd om ook voor asielzoekers die een vergunning tot verblijf op individuele humanitaire gronden hebben gekregen een aanvullend beleid te gaan voeren. Deze zg. VTV'ers verkeren in dezelfde positie als degenen die als asielzoeker in Nederland zijn aangekomen en als vluchteling zijn toegelaten, zij het dat hun juridische status verschilt. Het doel van het programma is hetzelfde als dat van het programma voor vluchtelingen, namelijk inburgering in de Nederlandse samenleving. Het programma zal bestaan uit Nederlandse taallessen, maatschappelijke oriëntatie en scholing en/of toeleiding naar de arbeidsmarkt, bij voorkeur georganiseerd door middel van trajectbegeleiding. Het opvangprogramma zal gedecentraliseerd worden uitgevoerd door de gemeenten waar de VTV'ers wonen. De rijksoverheid stelt een stimuleringsuitkering van f 5 000 per persoon (16 jaar en ouder) beschikbaar aan de gemeente, die deze naar eigen inzicht en afgestemd op de lokale situatie kan aanwenden ter realisering van het opvangprogramma. Het nieuwe opvangmodel voor VTV'ers zal in 1992 worden ingevoerd. Er wordt rekening gehouden met een jaarlijks aantal van 1 500 VTV'ers.

4.4.3. Cursus maatschappelijke oriëntatie

In november 1991 is de Cursus Maatschappelijke Oriëntatie gereed gekomen. Op de jaarlijkse kerngemeentendag op 28 november 1991 is de publikatie van de cursus officieel bekend gemaakt. De cursus is ontwikkeld in opdracht van de afdeling Opvang Vluchtelingen van het ministerie van WVC en bedoeld als basismateriaal voor gemeenten die een opvangprogramma voor groepen uitgenodigde vluchtelingen organiseren. Tot nu toe werd aan gemeenten de eis gesteld dat zij in hun opvangprogramma ook een onderdeel maatschappelijke oriëntatie zouden opnemen, maar een uitgewerkt leerplan, eindtermen en materiaal ontbraken. De cursus is bedoeld als service aan de gemeenten.

4.4.4. Ten slotte

Met voornoemde maatregelen is een bijdrage geleverd aan de verbetering van de voorwaarden voor het voeren van een evenwichtig opvangbeleid voor vreemdelingen door Rijk en gemeenten gezamenlijk. In de komende periode is het streven er op gericht om de huidige modellen op het terrein van opvang en inburgering van asielzoekers, gedoogden, VTV'ers, vluchtelingen en nieuwkomers zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie en vormgeving van de huidige regelingen, zal in goed overleg met de VNG en gemeenten worden bezien op welke wijze op decentraal niveau een bundeling van deze opvangmodellen mogelijk is.

4.5. Onderwijs

4.5.1. Onderwijs algemeen

Gedurende de verslagperiode is de aandacht vooral gericht op de totstandkoming van onderwijsvoorzieningen bij de Asielzoekerscentra. Daarnaast zijn voorbereidingen getroffen om onderwijs voor leerplichtige asielzoekers in de onderzoekcentra mogelijk te maken.

Basisonderwijs

In het schooljaar 1991/1992 zijn extra faciliteiten toegekend ten behoeve van leerlingen van verschillende nationaliteiten die zijn binnengekomen bij de centrale opvang en bij diverse scholen in de opvanggemeenten. Aan deze scholen, waar Vietnamese, Cambodjaanse en Iraanse leerlingen geplaatst worden, zijn extra formatieplaatsen toegekend. De vraag naar lessen in de eigen taal en cultuur neemt toe. De verwezenlijking blijft echter een probleem. Het schaarse aanbod van leerkrachten uit de desbetreffende taalgroepen en het feit dat er vaak te weinig leerling zijn om formatie te krijgen, spelen daarbij een rol.

Voortgezet onderwijs

Kinderen van vluchtelingen die in aanmerking komen voor voortgezet onderwijs worden opgevangen op het Christelijk Lyceum te Apeldoorn. Ten behoeve daarvan is voor het Christelijk Lyceum een afzonderlijke regeling getroffen, die inhoudt dat de school een vast aantal leseenheden ontvangt. In de kerngemeenten is in de regeling voor tussentijdse instroom de drempel van tien leerlingen losgelaten, mits deze leerlingen gezamenlijk een school bezoeken. Onderwijs in de eigen taal en cultuur is in principe ook in het voortgezet onderwijs mogelijk en werd verzorgd voor Vietnamese, Iraanse en Zuidamerikaanse leerlingen.

4.5.3. *Asielzoekers*

Ook in de verslagperiode is er veel aandacht besteed aan het onderwijs voor leerplichtige asielzoekers in de Asielzoekerscentra (AZC's). Per 1 december 1991 is er op of in de nabijheid van 15 van de huidige AZC's een onderwijsvoorziening voor basisonderwijs in gebruik genomen. Met betrekking tot vrijwel alle andere AZC's zijn voorbereidingen gaande om tot een onderwijsopvang te komen. Door één van de landelijke pedagogische centra, het KPC (Katholiek Pedagogisch Centrum), wordt momenteel op verzoek van en bekostigd door het ministerie van WVC een handreiking voor de scholen ontwikkeld. Deze handreiking omvat een leidraad voor de eerste opvang van kinderen van asielzoekers met enige tips voor de leerkrachten en is tevens een instrument voor de leerkrachten met suggesties voor de vervolgoopvang. Ook zijn door het KPC studiedagen georganiseerd voor de leerkrachten die dit onderwijs geven. Voor de leerlingen verblijvend op een AZC wordt in het algemeen gebruik gemaakt van een aangepast onderwijsprogramma, waarbij het leren van de Nederlandse taal een belangrijke plaats inneemt. Als de leerlingen na hun verblijf in het AZC geplaatst worden in de decentrale opvang volgen zij zoveel mogelijk het reguliere onderwijsprogramma.

Leerlingen in de leeftijd van 12 tot 16 jaar worden aangemeld bij scholen voor het voortgezet onderwijs. Extra faciliteiten zijn beschikbaar op grond van de CuMi-regeling v.o. Door de inspectie van het onderwijs is een zogenaamde panelrapportage opgesteld met betrekking tot het functioneren van het onderwijs aan asielzoekerskinderen in de praktijk. In de rapportage is een aantal aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van dit onderwijs, met name op het terrein van de organisatie daarvan en toepassing van de wettelijke regelingen.

4.5.4. *Gedoogden*

In par. 4.4.1. is reeds nader ingegaan op de nieuwe regeling voor asielzoekers wier verzoek is afgewezen, maar die om beleidsmatige redenen niet verwijderbaar zijn, de zogenaamde «gedoogden». Indien een gedoogde zijn asielverzoek intrekt, komt hij in aanmerking voor een gedoogdenverklaring, een tijdelijke verblijfsvergunning van drie jaar, op grond waarvan betrokkene recht kan doen gelden op onderwijs- en scholingsfaciliteiten in het eerste en tweede jaar. Deze faciliteiten behelzen respectievelijk toegang tot instellingen voor basiseducatie, waarbij het accent zal liggen op het leren van de Nederlandse taal, en beroepsscholing en -stages, met het oog op de toeleiding naar de arbeidsmarkt, die in beginsel vanaf het derde jaar openstaat voor gedoogden.