



Nederlands nationaal contactpunt voor
het Europees migratienetwerk (EMN)

Annual Policy Report 2007

Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid

1 januari 2007 - 31 december 2007

Augustus 2008

(herziene versie januari 2009)



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Het doel van het Europees Migratienetwerk (EMN) is om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het EMN heeft ook tot taak het publiek over deze onderwerpen voor te lichten.

Het migratienetwerk is een initiatief van de Europese Commissie en vindt zijn rechtsbasis in Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008. Het bestaat naast de Commissie uit door de lidstaten aangewezen nationale contactpunten (NCP). De NCP's onderhouden een nationaal netwerk.

Contact

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

NL EMN NCP

Postbus 5800

2280 HV Rijswijk

Tel: 070 779 4897

Fax: 070 779 4397

E-mail: emn@ind.minjus.nl

Annual Policy Report 2007

Ontwikkelingen in het
Nederlandse migratie- en asielbeleid
1 januari 2007 – 31 december 2007

Augustus 2008 (Herziene versie januari 2009)

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN)

Managementsamenvatting

In het Annual Policy Report 2007 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007. Dit rapport is een product van het IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), het Nederlandse nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN). Het Europees migratienetwerk (EMN) is een initiatief van de Europese Commissie. Het doel van het EMN is de Gemeenschap, haar lidstaten en het publiek, te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie betreffende migratie en asielzaken op Europees en nationaal niveau.

Jaarlijks wordt door nationale contactpunten voor het EMN een Annual Policy Report geschreven. Het Annual Policy Report dient een overzicht te verschaffen van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in de verschillende lidstaten. Daarbij komen allereerst de ontwikkelingen van wet- en regelgeving en van de administratieve praktijk aan de orde, inclusief de daarbij behorende politieke en publieke debatten. Daarnaast zal ook uitgebreid ingegaan worden op de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie. De Europese Commissie zal de resultaten van de verschillende landenstudies samenbrengen in een syntheserapport.

In het Nederlandse rapport wordt allereerst aandacht besteed aan belangrijke politieke en institutionele ontwikkelingen. Daarna worden de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en de bijbehorende politieke en publieke debatten op het gebied van asiel en migratie onder de loep genomen. Ook integratiebeleid komt aan de orde, voor zover er een direct verband is met migratie. Om te bepalen welke onderwerpen opgenomen dienen te worden in het rapport zijn voor het begrip 'belangrijke ontwikkelingen' een aantal criteria gehanteerd.

In het Annual Policy Report wordt ernaar gestreefd een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die in dit rapport aan de orde komen. Ten aanzien van de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd, maar is de mate van aandacht in parlement en media bepalend. Van ontwikkelingen ten aanzien van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie geeft dit rapport een volledig overzicht. Meer informatie over de selectiecriteria is te vinden in de bijlage over methodologie.

In het Annual Policy Report 2007 wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan het politieke bestel in Nederland, de (ontwikkeling van de) organisatie van asiel en migratie en algemene politieke ontwikkelingen. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkelingen op de volgende deelgebieden:

- vluchtelingenbescherming en asiel
- alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen
- controle en monitoring van immigratie
- economische migratie
- gezinshereniging en -vorming
- overige legale migratie
- staatsburgerschap en naturalisatie
- integratie
- illegale immigratie en legalisering
- terugkeer

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de implementatie van Europese regelgeving in 2007 en wordt een compleet overzicht gegeven van de stand van zaken op dit gebied.

Het voert te ver om een volledige samenvatting te geven van de ontwikkelingen in 2007 op al deze deelgebieden. In plaats daarvan is ervoor gekozen hier kort in te gaan op de opvallendste ontwikkelingen in 2007.

Algemene ontwikkelingen

Het aantreden in februari van het kabinet-Balkenende IV heeft invloed gehad op de ontwikkelingen in 2007. De nieuwe regeringspartijen PvdA en ChristenUnie hadden in de voorgaande kabinetsperiode veel kritiek op het beleid ten aanzien van asiel en migratie. Intussen vroeg ook het CDA in zijn verkiezingsprogramma om beleidswijzigingen.

Een van de belangrijke beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet was het invoeren van een pardonregeling voor uitgeprocedeerde asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet (de Vreemdelingenwet van vóór 1 april 2001) asiel hadden aangevraagd. Het aantreden van het kabinet leidde ook tot enige institutionele wijzigingen. De post van Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie keerde niet terug in dit kabinet. Vreemdelingenbeleid is voor het overgrote deel toevertrouwd aan de Staatssecretaris van Justitie. Het integratiebeleid is niet langer ondergebracht bij het Ministerie van Justitie, maar bij de programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie. Deze post is ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Ook werden enkele door het vorige kabinet geïnitieerde organisatorische wijzigingen van kracht in 2007. Per 1 januari is de Dienst Terugkeer & Vertrek operationeel geworden. Deze organisatie heeft een groot deel van de taken op het gebied van de terugkeer van vreemdelingen overgenomen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Vreemdelingenpolitie (VP). De IND heeft in de loop van 2007 de loketfunctie van de gemeenten overgenomen ten aanzien van reguliere (niet-asiel) toelating tot Nederland. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het indienen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning en om het afhalen van verblijfsdocumenten.

De Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet

Zoals gezegd, was een pardonregeling een van de belangrijkste voornemens van het nieuwe kabinet op het gebied van asiel en migratie. De "Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet" is op 15 juni 2007 in werking getreden. Asielzoekers die nog in Nederland verblijven en de eerste asielaanvraag vóór 1 april 2001 hebben ingediend, dan wel zich al vóór 1 april 2001 hebben gemeld voor het indienen van een asielaanvraag, komen onder voorwaarden in aanmerking voor een vergunning op grond van deze regeling. Criminele antecedenten en het verstrekken van onjuiste gegevens vormen een contra-indicatie. De regeling gaat gepaard met afspraken tussen het Rijk en de gemeenten over de huisvesting van deze groep, medewerking van de gemeenten bij terugkeer en het beëindigen van gemeentelijke (financiering van) noodopvang van uitgeprocedeerde asielzoekers.

Salah Sheekh vs. Nederland

Het asielbeleid van Nederland is in 2007 het meest beïnvloed door de uitspraak op 11 januari 2007 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak van de Somaliër Salah Sheekh tegen Nederland. Salah Sheekh is daarbij in het gelijk gesteld en de argumentatie heeft geleid tot een belangrijke aanpassing van de beoordeling of een vreemdeling bij uitzetting naar het land van herkomst gevaar loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (het verbod op foltering en onmenselijke behandeling).

Volgens de vaste jurisprudentie van het Hof moet de asielzoeker specifieke individuele kenmerken (special distinguishing features) naar voren te brengen waaruit dit risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM blijkt. In de uitspraak in de zaak van Salah Sheekh heeft het Hof dit vereiste genuanceerd voor asielzoekers die behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst. Voor deze categorie asielzoekers kan eerder worden aangenomen dat zij bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling. Daarbij is wel van belang is dat de vreemdeling:

- persoonlijk al nadelige gevolgen heeft ondervonden als lid van deze kwetsbare groep, én;
- deze groep in het algemeen geen bescherming tegen mensenrechtenschendingen kan verkrijgen.

Sinds deze beleidswijziging van kracht is geworden, zijn door Nederland al verschillende groepen aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst.

Bestrijding van mensenhandel

Bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel heeft in 2007 veel aandacht gekregen. In de eerste plaats van politie en Openbaar Ministerie in het kader van opsporing en vervolging:

- In januari werd een Somaliër aangehouden, die vermoedelijk een van de organisatoren van een netwerk mensensmokkelaars is.
- In februari werden in Nederland en Duitsland twaalf verdachten aangehouden in een onderzoek naar een omvangrijk netwerk van internationaal opererende Turkse vrouwenhandelaren.
- In oktober werd een twintigtal arrestaties en doorzoekingen verricht in Nederland, de Verenigde Staten, Engeland, België, Frankrijk, Duitsland en Spanje in een onderzoek naar mensenhandel met betrekking tot minderjarige asielzoekers uit Nigeria.
- In november werden vier verdachten aangehouden van smokkel van Chinezen naar Engeland.

Maar ook beleidsmatig en organisatorisch is er aandacht besteed aan het bestrijden en voorkomen van mensenhandel en –smokkel. Zo is de verblijfsregeling voor vreemdelingen die meewerken aan de opsporing en vervolging van mensenhandelaars (de B9-regeling) uitgebreid. Op basis hiervan kunnen vreemdelingen tijdelijk verblijfsrecht krijgen. De regeling gold eerder alleen voor slachtoffers die aangifte deden. Vanaf 14 november 2007 geldt deze echter ook voor slachtoffers die op een andere manier medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen of door als getuige gehoord te worden. Ook is er in 2007 een pilot aangekondigd met beschermde opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die het risico lopen slachtoffer te worden van mensenhandel. Vooruitlopend op de officiële start van de pilot is al in 2007 een begin gemaakt met deze vorm van opvang.

Modern migratiebeleid – Quick wins

In 2006 werd een ingrijpende modernisering van het migratiebeleid aangekondigd, met een overzichtelijker wettelijk kader en een grotere rol voor de behoefte aan migranten in de Nederlandse samenleving. Vooruitlopend op deze modernisering, waarvoor wetswijzigingen noodzakelijk zijn, is in 2007 al een aantal zogenaamde quick wins tot stand gebracht of aangekondigd. Enkele voorbeelden:

- De mogelijkheid voor bedrijven om een convenant te sluiten met de IND waardoor een inreisvisum binnen twee weken verstrekt kan worden aan buitenlandse werknemers die in Nederland voor dat bedrijf komen werken, is ook opengesteld voor bedrijven die minder dan tien vreemdelingen per jaar over laten komen.
- De zoekperiode waarbinnen vreemdelingen die in Nederland een studie hebben voltooid in Nederland kunnen blijven om een baan te zoeken, is verlengd van drie maanden naar een jaar.
- De verlenging van verblijfsvergunningen voor gezinshereniging en gezinsvorming wordt vereenvoudigd. Van de aanvrager worden veel minder documenten gevraagd ter onderbouwing van de aanvraag. Zo wordt niet langer gevraagd te bewijzen dat aan het inkomensvereiste wordt voldaan en de IND zal zelf bij de Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA) informatie over de samenstelling van het gezin opvragen. Het paspoort wordt pas gecontroleerd bij afgifte van het verblijfsdocument, dus ná de beslissing.
- Het kabinet heeft aangekondigd dat er in 2008 één loket komt voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning en de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning (twv). Deze aanvragen dienden eerst afzonderlijk bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (voor de verblijfsvergunning) en het Centrum voor Werk en Inkomen (voor de twv) te worden ingediend.

Meervoudige nationaliteit

Een van de scherpste politieke en maatschappelijke debatten in 2007 op het gebied van asiel en migratie speelde zich af rond het feit dat twee van de nieuwe bewindspersonen naast het Nederlanderschap tevens een andere nationaliteit hebben. Dit leidde in het parlement en in de media tot een hernieuwd debat over meervoudige nationaliteit. Er werd zelfs een motie van wantrouwen ingediend tegen deze bewindspersonen door oppositiepartij Partij Voor de Vrijheid (PVV), maar deze werd door geen enkele andere partij gesteund. Zowel de Minister-President als andere deelnemers aan het debat wezen daarbij op de grondwetsbepaling volgens welke alle Nederlanders op gelijke voet in openbare functies benoembaar zijn. Als de PVV hierop een uitzondering wenst voor Nederlanders met een dubbele nationaliteit, dan moet ze een voorstel doen voor herziening van de grondwet, zo stelde onder andere Slob (ChristenUnie). De Minister-President maakte daarover een opmerking van gelijke strekking. Wilders (PVV) bracht daartegen in, dat de dubbele nationaliteit van beide bewindspersonen de schijn van belangenverstrengeling oproept en dat zij om die reden volgens de PVV niet benoemd hadden mogen worden.

Tegelijkertijd speelde ook het debat over een wetsvoorstel van het vorige kabinet ter beperking van meervoudige nationaliteit en ter invoering van de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen. Het afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit is een voorwaarde voor het verkrijgen van het Nederlanderschap, maar op die hoofdregel zijn veel uitzonderingen. Het inperken van deze uitzonderingen staat al lang op de politieke agenda in Nederland. Het nieuwe kabinet vindt deze inperking niet nodig en heeft het wetsvoorstel in december 2007 ingetrokken. Het kabinet wil een nieuw wetsvoorstel voorbereiden over meervoudige nationaliteit en intrekking van het Nederlanderschap.

Wet inburgering/Deltaplan inburgering

De inburgering van vreemdelingen in Nederland is, net als de meervoudige nationaliteit, al lange tijd onderwerp van veel debat. Vanaf 1 januari 2007 is de Wet inburgering van kracht, die de eerdere wet- en regelgeving op dit terrein vervangt. De wet legt aan in beginsel alle vreemdelingen in Nederland de verplichting op om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. Dit moet voor een deel van de vreemdelingen binnen drieënhalve jaar, voor een ander deel binnen vijf jaar gebeuren. Enkele categorieën vreemdelingen zijn uitgezonderd van de verplichting. Het inburgeringsexamen toetst taalkennis en kennis van de Nederlandse samenleving. Het slagen voor het inburgeringsexamen is een voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Niet voldoen aan de verplichting kan verder ook bestraft worden met een boete.

De nieuwe wet leidde in de loop van 2007 tot veel uitvoeringsproblemen, waarna de regels voor financiering van een inburgeringsprogramma werden versoepeld. Het nieuwe kabinet ziet inburgering als een kernpunt van zijn beleidsprogramma. In het regeerakkoord is een Deltaplan inburgering aangekondigd. Dit is op 7 september 2007 door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie aangeboden aan de Tweede Kamer. Met het Deltaplan moet de kwaliteit van de inburgering worden vergroot door meer maatwerk en moet het aantal inburgeraars omhoog.

Geïmplementeerde richtlijnen in 2007

Het Annual Policy Report wordt, zoals hierboven is aangegeven, geschreven in opdracht van de Europese Commissie en besteedt uitgebreid aandacht aan de voortgang van de implementatie van Europese richtlijnen. Het rapport bevat een compleet overzicht van de stand van zaken op 31 december 2007 van de implementatie van de wet- en regelgeving van de EU op het gebied van asiel en migratie in Nederland. Ook worden de ontwikkelingen in 2007 op implementatiegebied besproken.

In 2007 zijn drie richtlijnen geïmplementeerd in Nederland:

- Richtlijn 2004/82/EG (Passagiersgegevens) per 1 september 2007 (uiterste datum 5/9/2007)
- Richtlijn 2005/71/EG (Onderzoekersrichtlijn) per 12 oktober 2007 (uiterste datum 12/10/2007)
- Richtlijn 2005/85/EG (Vluchtelingenstatus) per 19 december 2007 (uiterste datum 1/12/2007)

Alle drie deze richtlijnen zijn (bijna) op tijd geïmplementeerd. Om richtlijn 2004/82/EG te implementeren, is er een wettelijke basis gekomen om vervoerders te verplichten gegevens te verzamelen en te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Implementatie van richtlijn 2005/71/EG heeft geresulteerd in een nieuw verblijfsdoel. De implementatie van richtlijn 2005/85/EG heeft niet tot cruciale wijzigingen van het Nederlandse beleid op asielgebied geleid, maar wel zijn er meer regels ten aanzien van het concept van veilig derde land geformuleerd.

De enige richtlijn die in 2007 al geïmplementeerd had moeten zijn, maar dat nog niet is, is richtlijn 2004/83/EG (Kwalificatierichtlijn). Deze richtlijn, waarin minimumnormen zijn vastgelegd voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, had al op 10 oktober 2006 geïmplementeerd moeten zijn. Op 31 december 2007 lag het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn ter behandeling bij de Eerste Kamer. Vooral de reikwijdte van artikel 15, onder c, van de richtlijn roept vragen op. Gaat de bescherming op grond van dit artikel verder dan de al bestaande bescherming van artikel 3 EVRM? Als dat zo is, dan ontstaat er een nieuwe grond voor toelating. Hierover zijn inmiddels prejudiciële vragen gesteld bij het Europese Hof in Luxemburg door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding	11
2. Politieke en institutionele ontwikkelingen in Nederland	13
2.1. Het politieke bestel in Nederland en de institutionele context voor asiel, migratie en integratie	13
2.1.1. Het politieke bestel	13
2.1.2. De institutionele context	13
2.2. Algemene politieke ontwikkelingen in Nederland	15
2.3. Institutionele ontwikkelingen op het gebied van migratie, asiel en integratie	16
3. Politieke en beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel	19
3.1. Het Nederlandse rechtssysteem	19
3.2. De belangrijkste debatten en ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel	20
3.3. Ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel	21
3.3.1. Vluchtelingenbescherming en Asiel	22
3.3.2. Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen	26
3.3.3. Controle en monitoring van immigratie	29
3.3.4. Economische migratie	31
3.3.5. Gezinshereniging en – vorming	33
3.3.6. Overige legale migratie	34
3.3.7. Staatsburgerschap en naturalisatie	37
3.3.8. Integratie	40
3.3.9. Illegale immigratie en legalisering	45
3.3.10. Terugkeer	47
4. Implementatie van Europese regelgeving	52
4.1. Implementatie in 2007	52
4.1.1. Asiel	52
4.1.2. Immigratie	54
4.1.3. Terugkeer en strijd tegen illegale immigratie	56
Bijlage: Methodologie	60
Bibliografie	62

1. Inleiding

Jaarlijks wordt door nationale contactpunten voor het Europees migratienetwerk (EMN) een Annual Policy Report geschreven. Het EMN is een initiatief van de Europese Commissie. Zijn doel is de Gemeenschap, haar lidstaten en, op de langere termijn, het publiek, te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie betreffende migratie en asielzaken op Europees en nationaal niveau.

De verschillende door de nationale contactpunten geschreven Annual Policy Reports verschaffen een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in de desbetreffende lidstaat. Daarbij komen de ontwikkelingen van wet- en regelgeving en van de administratieve praktijk aan de orde, inclusief de daarbij behorende politieke en publieke debatten. Daarnaast wordt ook uitgebreid ingegaan op de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie. De Europese Commissie zal de resultaten van de verschillende landenstudies samenbrengen in een synthesrapport.

In het Nederlandse Annual Policy Report 2007 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007. Deze editie van het Nederlandse Annual Policy Report is opgesteld door Hans Lemmens, werkzaam als beleidsmedewerker bij het Informatie- en Analysecentrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (INDIAC). INDIAC is het Nederlandse nationaal contactpunt voor het EMN.

In het rapport wordt allereerst aandacht besteed aan belangrijke politieke en institutionele ontwikkelingen. Daarna worden de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en de bijbehorende politieke en publieke debatten op het gebied van asiel en migratie onder de loep genomen. Daarna wordt in meer detail ingegaan op de ontwikkelingen op de volgende deelgebieden:

- vluchtelingenbescherming en asiel
- alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen
- controle en monitoring van immigratie
- economische migratie
- gezinshereniging en -vorming
- overige legale migratie
- staatsburgerschap en naturalisatie
- integratie
- illegale immigratie en legalisering
- terugkeer

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de implementatie van Europese regelgeving in 2007 en er wordt een compleet overzicht gegeven van de stand van zaken op dit gebied.

Om te bepalen welke onderwerpen opgenomen dienen te worden in het rapport is voor het begrip 'belangrijke ontwikkelingen' een aantal criteria gehanteerd. In het Annual Policy Report wordt er naar gestreefd een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die in dit rapport aan de orde komen. Ten aanzien van de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd, maar is de mate van aandacht in parlement en media bepalend. Van ontwikkelingen ten aanzien van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie geeft dit rapport een volledig overzicht. Meer informatie over de selectiecriteria is te vinden in de bijlage over methodologie.

2. Politieke en institutionele ontwikkelingen in Nederland

In dit eerste hoofdstuk wordt eerst de achtergrond geschetst waarbinnen de politieke en beleidsmatige ontwikkelingen in 2007 op het gebied van migratie en asiel hebben plaatsgevonden. Eerst wordt een kort overzicht gegeven van de algemene structuur van het politieke bestel in Nederland en van de belangrijkste instellingen/actoren op het gebied van migratie en asiel. Vervolgens passeren de algemene politieke ontwikkelingen in Nederland in 2007 de revue. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de veranderingen in 2007 in de manier waarop asiel en migratie georganiseerd zijn in Nederland.

2.1. Het politieke bestel in Nederland en de institutionele context voor asiel, migratie en integratie

2.1.1. Het politieke bestel

Nederland is een constitutionele monarchie waarvan Hare Majesteit Koningin Beatrix het staatshoofd is. De ministers zijn politiek verantwoordelijk voor het optreden van de Koningin, zij is onschendbaar. Nederland kent een parlementair stelsel. Het beslissingsrecht over het te voeren beleid ligt uiteindelijk bij het parlement. Dit houdt in dat de ministers die dit beleid voorbereiden en uitvoeren het vertrouwen van het parlement moeten hebben. Het parlement bestaat uit twee kamers, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer (samen de Staten-Generaal genoemd). De Tweede Kamer is medewetgever samen met de regering en controleert deze. Ook de Eerste Kamer controleert de regering, maar haar medewetgevende taken zijn beperkter. Zo kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet wijzigen en ze heeft ook niet het recht zelf een wetsvoorstel in te dienen.

De regering bestaat uit de Koningin en de ministers. Het kabinet bestaat uit de gezamenlijke ministers en staatssecretarissen onder leiding van de Minister-President. De regering is de uitvoerende macht en heeft daarnaast ook wetgevende bevoegdheden. Elke minister is politiek verantwoordelijk voor een bepaald beleidsterrein en kan daarbij terzijde worden gestaan door staatssecretarissen, die een specifiek beleidsterrein onder hun hoede krijgen. De Minister-President is voorzitter van de ministerraad en coördineert in die functie het regeringsbeleid.¹ Ministers en staatssecretarissen dienen verantwoording af te leggen tegenover het parlement over het gevoerde en te voeren beleid. Als blijkt dat het parlement het vertrouwen heeft verloren in een minister en/of staatssecretaris (en eventueel in het hele kabinet), dan dient deze af te treden.

Nederland maakt samen met Aruba en de Nederlandse Antillen (eilanden in het Caribisch gebied) deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. Alle drie de landen in het Koninkrijk hebben een eigen regering en parlement. In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is een beperkt aantal onderwerpen aangegeven waarover de organen van de afzonderlijke landen geen zeggenschap hebben, maar waarvoor de bevoegdheid berust bij de organen van het Koninkrijk. Daaronder vallen bijvoorbeeld defensie, buitenlandse betrekkingen en de regeling van het Nederlanderschap. Staatsburgers van de drie landen hebben de Nederlandse nationaliteit.

2.1.2. De institutionele context

Asiel en migratie

In het nieuwe kabinet, dat op 22 februari 2007 is aangetreden, is de Staatssecretaris van Justitie, binnen de grenzen van het door de minister vastgestelde beleid, belast met het vreemdelingen- en asielbeleid.²

¹Meij, J.M. de & Vlies, I.C. van der (red.). (2000) *Inleiding tot het Staats en Bestuursrecht*. Deventer: Kluwer b.v..

²Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

De Minister van Justitie behartigt de taken met betrekking tot de Rijkswet op het Nederlanderschap (naturalisatie) en met betrekking tot grensbewaking.³ De positie van Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is niet meer teruggekomen in het nieuwe kabinet. Het visumbeleid is de verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarnaast valt de totstandkoming van algemene ambtsberichten, die de situatie in belangrijke herkomstlanden van asielzoekers beschrijven, en individuele ambtsberichten, waarmee door een asielzoeker gepresenteerde feiten of documenten op juistheid en authenticiteit worden gecheckt, onder zijn verantwoordelijkheid.⁴ Niet alle vreemdelingen die naar Nederland komen, mogen ook arbeid verrichten in Nederland. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Een groot aantal organisaties speelt een rol bij de uitvoering van het beleid op het gebied van asiel- en migratie. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste:

- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), een agentschap van het Ministerie van Justitie, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap. Deze dienst beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland (willen) verblijven of Nederlander willen worden. Ook heeft de IND namens de Minister van Buitenlandse Zaken een rol bij de beoordeling van aanvragen voor visa.⁵
- De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), ook een agentschap van dit ministerie, is sinds 1 januari 2007 verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.⁶
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), eveneens een agentschap van het Ministerie van Justitie, is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsbenemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland, waaronder inbewaringstelling (de zogeheten vreemdelingenbewaring).
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan dat wordt bekostigd door het Ministerie van Justitie. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers.⁷
- Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat werkt in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het CWI is door het ministerie onder andere belast met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen aan vreemdelingen die willen werken in Nederland.⁸

De Koninklijke Marechaussee (KMar), onderdeel van de strijdkrachten, en de regionale politiekorpsen spelen een rol bij de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen. De gemeentes zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken. Daarnaast fungeerden de gemeenten in 2007 nog als loket voor het aanvragen van een vergunning voor verblijf in Nederland (met uitzondering van asielaanvragen), maar deze taak is in de tweede helft van 2007 geleidelijk overgenomen door de IND.⁹

Verder is een aantal non-gouvernementele organisaties actief op het gebied van asiel- en vreemdelingenrecht. De belangrijkste zijn:

- de Internationale Organisatie voor migratie (IOM), die een rol speelt bij vrijwillige terugkeer en/of doormigratie van vreemdelingen;

³Ministerie van Justitie (2007) *Wat doet Justitie: Taken*. Op 12 april 2007 ontleend aan <http://www.justitie.nl/organisatie/wat%2Ddoet%2Djustitie/taken/>.

⁴De Nationale ombudsman. (2007) *Factsheet individuele ambtsberichten in asielzaken*. Op 2 maart 2007 ontleend aan www.ombudsman.nl.

⁵Kuijjer, A. (red.). (2002) *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

⁶DT&V. (2007) *Dienst Terugkeer & Vertrek*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

⁷COA. (2005) *Over COA*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.coa.nl.

⁸CWI (2008) *Over CWI: Taken*. Op 2 januari 2008 ontleend aan www.werk.nl.

⁹Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 4 oktober 2007, nummer 2007/29, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 198, p. 70.

- VluchtelingenWerk Nederland, die praktische ondersteuning biedt aan asielzoekers;
- de stichting NIDOS, een landelijk werkende voogdijinstelling specifiek voor alleenstaande, minderjarige vluchtelingen en asielzoekers;
- Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland (SRAN) die rechtsbijstand geeft aan asielzoekers.¹⁰

Rechtspraak

Binnen de rechterlijke macht houden de volgende instanties zich bezig met rechtspraak ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. De Vreemdelingenkamer behoort tot de sector bestuursrecht van de rechtbank in Den Haag en houdt zich uitsluitend bezig met het behandelen van vreemdelingenrechtelijke geschillen. Formeel behandelt alleen de rechtbank 's-Gravenhage vreemdelingenrechtelijke geschillen. De rechtszittingen vinden echter niet alleen plaats in Den Haag, maar ook in de zogeheten nevenzittingsplaatsen. Alle negentien rechtbanken in Nederland hebben een vreemdelingenkamer. In de vreemdelingenkamer wordt het beroep in vreemdelingzaken behandeld.¹¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) is de hoogste algemene bestuursrechter van het land. Hier vindt ook de behandeling in het hoger beroep van vreemdelingzaken plaats.¹²

Integratie en inburgering

Het integratiebeleid is sinds 22 februari 2007 de verantwoordelijkheid van de programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie. Programmaministers, die in 2007 voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis zijn aangewezen, hebben een verantwoordelijkheid voor beleidsterreinen die zich over meerdere departementen uitstrekken.¹³ De budgetten en de dienstonderdelen van de verschillende ministeries die zich bezighouden met het integratiebeleid worden ondergebracht in het programma Wonen, Wijken en Integratie en vallen onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Het programma is ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).¹⁴

2.2. Algemene politieke ontwikkelingen in Nederland

Van 27 mei 2003 tot en met 30 juni 2006 werd Nederland geregeerd door het tweede kabinet onder leiding van Minister-President Jan Peter Balkenende (het kabinet-Balkenende II). Dit kabinet bestond uit drie partijen: het Christen Democratisch Appèl (CDA), de liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en Democraten 1966 (D66), een (progressief) sociaalliberale partij.¹⁵ Na de val van het kabinet-Balkenende II op 30 juni 2006, werd een minderheidskabinet gevormd van VVD en CDA (Balkenende III) en werden vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden op 22 november 2006.

Deze verkiezingen leidden tot grote zetelwinst voor de Socialistische Partij (SP). Er was ook winst voor de Partij voor de Vrijheid (PVV), een conservatieve rechtse partij¹⁶, de ChristenUnie (protestants-christelijk) en de Partij voor de Dieren. De grote verliezers waren de sociaaldemocratische oppositiepartij Partij van de Arbeid (PvdA) en de regeringspartijen VVD en D66. Regeringspartij het CDA verloor weliswaar ook

¹⁰In 2006 is besloten tot een andere organisatie van de rechtsbijstand voor asielzoekers, die in 2008 voltooid moet zijn. De SRAN wordt opgeheven, haar taken overgenomen door de advocatuur en de organisatie en coördinatie van de rechtsbijstand aan asielzoekers door de Raad voor Rechtsbijstand (*Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1108 (Brief)). Al in 2007 zijn de meeste regiokantoren van de SRAN gesloten.

¹¹Artikel 8:7, lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb); artikel 71 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000); Kuijer, A. (red.). (2002) *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

¹²Raad van State (RvS). (2005) *Raad van State in het kort*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.raadvanstate.nl.

¹³Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) (red.). (2007) *Begrippenlijst: Ministeries (departementen)*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.regering.nl/Begrippenlijst/M/Ministeries_departementen; *Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 7 (Brief).

¹⁴RVD (red.). (2007) *Kabinet Balkenende IV: Portefeuilleverdeling*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.regering.nl/Onderwerpen/Politiek_en_bestuur/Kabinet_Balkenende_IV/Portefeuilleverdeling.

¹⁵Parlementair Documentatie Centrum. (2005) *Kabinet-Balkenende II (2003-2006)*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.parlement.com.

¹⁶Koning, P. de (2006, 15 juli) Geert Wilders noemt tien zetels reëel. *NRC Handelsblad*, Binnenland.

enkele zetels, maar bleef wel de grootste partij. De Lijst Pim Fortuyn (LPF) verdween helemaal uit de Kamer.

Tabel 1: Verkiezingsuitslag Tweede Kamerverkiezingen 2006 in vergelijking met 2003

Totaaluitslag Nederland	Aantal	Percentage	Zetels	Aantal	Percentage	Zetels
	(TK-06)	(TK-06)	(TK-06)	(TK-03)	(TK-03)	
Christen Democratisch Appèl (CDA)	2.608.573	26,51	41	2.763.480	28,62	44
Partij van de Arbeid (PvdA)	2.085.077	21,19	33	2.631.363	27,26	42
VVD	1.443.312	14,67	22	1.728.707	17,91	28
SP (Socialistische Partij)	1.630.803	16,58	25	609.723	6,32	9
(Lijst Pim) Fortuyn	20.956	0,21	0	549.975	5,7	8
GroenLinks	453.054	4,6	7	495.802	5,14	8
Democraten 66 (D66)	193.232	1,96	3	393.333	4,07	6
ChristenUnie	390.969	3,97	6	204.694	2,12	3
Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)	153.266	1,56	2	150.305	1,56	2
Partij voor de Dieren	179.988	1,83	2	47.754	0,49	0
Groep Wilders / Partij voor de Vrijheid	579.490	5,89	9	-	-	-
Overige	116.278	1,18	0	91.466	0,95	0
Opkomst	9.854.998	80,35	150	9.666.602	80,04	150

Bron: www.verkiezingsuitslagen.nl

Als grootste partij mocht het CDA het initiatief nemen bij de formatie van een nieuw kabinet. Nadat op 11 december 2006 verkennende gesprekken voor de vorming van een kabinet van CDA, PvdA en SP op niets uitliepen, werd op 15 december 2006 begonnen met de vorming van een kabinet van CDA (41 zetels), PvdA (33 zetels) en ChristenUnie (6 zetels), samen goed voor 80 van de 150 zetels in de Tweede Kamer. Dit resulteerde op 7 februari 2007 in een coalitieakkoord tussen de drie partijen. Op 22 februari is het nieuwe kabinet beëdigd door Hare Majesteit de Koningin.¹⁷ Het staat, net als de drie voorgaande kabinetten, onder leiding van CDA-Minister-President Balkenende (het kabinet-Balkenende IV).

Op 7 maart 2007 vonden de verkiezingen plaats voor de Provinciale Staten van de twaalf Nederlandse provincies, waarna de leden van de verschillende Provinciale Staten op 29 mei 2007 de leden van de Eerste Kamer kozen. Deze verkiezingen gaven in grote lijnen dezelfde resultaten te zien als bij de parlamentsverkiezingen in 2006, al deed een van de grote winnaars van die verkiezingen, de PVV, niet mee. Ook in de Eerste Kamer kreeg de nieuwe regeringscoalitie met 39 van de 75 zetels een meerderheid.¹⁸

2.3. Institutionele ontwikkelingen op het gebied van migratie, asiel en integratie

Door het aantreden van het vierde kabinet-Balkenende op 22 februari 2007 heeft een aantal wijzigingen plaatsgevonden in de institutionele inbedding van het beleid ten aanzien van asiel, migratie en integratie. Het Ministerie van Justitie is nog steeds verantwoordelijk voor migratie- en asielbeleid. In het nieuwe kabinet is de post van Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie echter niet teruggekeerd. In het kabinet-Balkenende IV is de Staatssecretaris van Justitie, Nebahat Albayrak (PvdA), binnen de grenzen van het door de minister vastgestelde beleid, belast met het vreemdelingen- en asielbeleid, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst

¹⁷Parlementair Documentatie Centrum. (2007) *Kabinetsformatie 2006-2007*. Op 14 november ontleend aan www.parlement.com.

¹⁸Parlementair Documentatie Centrum. (2007) *Eerste Kamerverkiezingen 2007 (uitslag)*. Op 27 november ontleend aan www.parlement.com.

Terugkeer en Vertrek (DT&V).¹⁹ De Minister van Justitie, Ernst Hirsch Ballin (CDA), behartigt de taken met betrekking tot de Rijkswet op het Nederlanderschap (naturalisatie) en met betrekking tot grensbewaking.²⁰ Het integratiebeleid is niet langer belegd bij het Ministerie van Justitie, maar zoals hierboven al aangegeven, bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar (PvdA), heeft in haar portefeuille onder andere integratie- en minderhedenbeleid en antiracismebeleid.

Andere institutionele wijzigingen die in 2007 hun beslag hebben gekregen, zijn de oprichting van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de gefaseerde overname door de IND van de loketfunctie voor het aanvragen en ophalen van reguliere verblijfsvergunningen. Per 1 januari 2007 is de DT&V operationeel geworden. De Dienst neemt alle taken in het kader van de terugkeer en vertrek van uitgeprocedeerde en illegale vreemdelingen over van de IND, de Koninklijke Marechaussee en de vreemdelingenpolitie. Doelstelling van de DT&V is het realiseren van het vertrek uit Nederland van alle in Nederland aangetroffen illegale vreemdelingen en van alle asielzoekers die het land dienen te verlaten. Het stimuleren van zelfstandig vertrek staat voorop.²¹ De organisaties die direct betrokken zijn bij de terugkeer van vreemdelingen (de Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee en de IND) hebben medewerkers beschikbaar gesteld voor de terugkeerorganisatie.²²

In het najaar van 2007 heeft de IND gefaseerd de loketfunctie overgenomen van de gemeenten voor het aanvragen en ophalen van reguliere verblijfsvergunningen. Dit naar aanleiding van het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer²³ uit 2005 over de IND in de vreemdelingenketen²⁴, dat in de vorige Policy Analysis Reports al uitgebreid aan de orde is geweest. De laatste twee IND-loketten werden op 29 november 2007 geopend in Hoofddorp en Amsterdam. Sinds de opening van alle negen IND-loketten verspreid over het land, kan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, alleen nog maar daar aangevraagd worden.

¹⁹Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

²⁰Ministerie van Justitie (2007) *Wat doet Justitie: Taken*. Op 12 april 2007 ontleend aan <http://www.justitie.nl/organisatie/wat%2Ddoet%2Djustitie/taken/>.

²¹IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), nationaal contactpunt Europees migratienetwerk (EMN). (2006) *Research Study III: Terugkeer/Return*. Rijswijk: IND.

²²Ministerie van Justitie. (2007) *Introductiedossier*. Op 12 april 2007 ontleend aan www.justitie.nl.

²³De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat en heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de regering. Zij heeft tot taak het functioneren en presteren van het openbaar bestuur te onderzoeken en daarover haar oordeel te geven, zie www.rekenkamer.nl.

²⁴*Kamerstukken II 2004/05*, 30 240, nr. 1-2 (Brief – Rapport).

3. Politieke en beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de belangrijkste debatten en politieke ontwikkelingen op het gebied van migratie, integratie en asiel. Daarbij zal waar mogelijk ook ingegaan worden op de positie en rol van de belangrijkste politieke partijen en maatschappelijke organisaties. Eerst zal echter de juridische context worden beschreven waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden.

3.1. Het Nederlandse rechtssysteem

Het Nederlandse rechtssysteem heeft een hiërarchische structuur. De Nederlandse Grondwet staat bovenaan. Daarna komen de wetten (in formele zin). Deze worden vastgesteld door het parlement (Eerste en Tweede Kamer) op voorstel van de regering of een lid van de Tweede Kamer. Deze wetten mogen geen tegenstrijdigheden bevatten met de beginselen van de Grondwet. Daarnaast zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de algemene regels van het bestuursrecht vastgelegd die als richtlijn dienen voor bestuursorganen. In bijzondere wetten kan worden afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht²⁵.

De belangrijkste wetten op het gebied van migratie en asiel zijn de volgende:

- de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN), die de voorwaarden voor verkrijging en verlies van het Nederlanderschap regelt;
- de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), die voorziet in de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt;
- de Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, waarin is geregeld dat werkgevers een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als zij vreemdelingen illegaal tewerkstellen.
- de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), die de voorwaarden voor de toegang en toelating van vreemdelingen tot Nederland (inclusief de asielprocedure) en voor uitzetting uit Nederland regelt;
- De Wet inburgering en de Wet inburgering buitenland, die een verplichte inburgering van vreemdelingen in Nederland en in een aantal gevallen ook vóór de komst naar Nederlandvoorschrijven. Dit geldt in beginsel alleen voor vreemdelingen die hier op grond van een niet-tijdelijk verblijfsdoel zijn of komen.

De Vreemdelingenwet 2000 is een zogenaamde bijzondere wet. Waar in de Vreemdelingenwet 2000 sprake is van afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, prevaleren de voorwaarden in de Vreemdelingenwet 2000.

Over het algemeen bevatten de wetten alleen de hoofdlijnen van wat er op een bepaald gebied geregeld moet worden. De uitwerking van de wetten vindt plaats in verschillende soorten lagere regelgeving.

- Bovenaan staan de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Deze worden vastgesteld door de regering, na advies van de Raad van State. De belangrijkste AMvB op het gebied van het vreemdelingenrecht is het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). In het Vb 2000 worden de inhoudelijke regels en de procedurele regels van de Vw 2000 uitgewerkt. In het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen gebeurt hetzelfde voor de Wav.
- Daarna komen de ministeriële regelingen, die worden vastgesteld door een minister. De regering is daarbij niet betrokken en de Raad van State adviseert hier niet over. Het Voorschrift vreemdelingen 2000 (Vv 2000) is een ministeriële regeling waarin de administratieve bepalingen en de door ambtenaren te gebruiken modellen staan. Het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen bevat regels over bevoegdheden en uitvoering voor de Wav.
- Vervolgens staan in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) de beleidsregels op het gebied van asiel en migratie. De beleidsregels van de Vc 2000 zijn algemene en bijzondere aanwijzingen aan alle ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van vreemdelingenwetgeving. Ze worden namens de

²⁵Kuijer, A. (red.). (2002) *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

3.2. De belangrijkste debatten en ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel

Het aantreden van een nieuw kabinet had invloed op het debat en de ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in 2007. De twee voormalige oppositiepartijen die deel uitmaken van het nieuwe kabinet (PvdA en ChristenUnie) waren in de voorafgaande periode zeer kritisch over het regeringsbeleid op dit terrein, dat zij als te restrictief ervoeren. Bij talloze gelegenheden verzetten zij zich tegen beleidsvoorstellen van de vorige regering. Intussen vroeg ook het CDA in zijn verkiezingsprogramma om beleidswijzigingen.²⁶ Hoewel het nieuwe kabinet geen radicale breuk met het vorige beleid in heeft gezet, blijkt uit de bij het aantreden van het kabinet aangekondigde plannen toch dat er belangrijke accentverschillen zijn. De voornaamste elementen:

- Ten eerste heeft dit kabinet besloten tot een pardonregeling voor een bepaalde categorie uitgeprocedeerde asielzoekers.
- Ten tweede heeft het kabinet de portefeuilles voor vreemdelingenbeleid en integratie gesplitst, waarbij het integratiebeleid niet meer bij het Ministerie van Justitie is ondergebracht.
- Ten slotte heeft het kabinet ook een Deltaplan inburgering aangekondigd.

Toch is een aantal van de belangrijke voorstellen van Balkenende IV op het gebied van het vreemdelingenbeleid vooral een voortzetting van al door het vorige kabinet ingezette wijzigingen. De modernisering van het reguliere migratiebeleid, al genoemd in het vorige Policy Analysis Report, de mogelijke afschaffing van de mvv-procedure²⁷, het streven naar het beperken van het aantal herhaalde asielaanvragen en het verbeteren en versnellen van de asielpcedure zijn onderwerpen die onder het vorige kabinet al speelden en ook door het nieuwe kabinet weer worden opgepakt. Ook heeft het nieuwe kabinet geen belangrijke beleidswijzigingen van het vorige kabinet teruggedraaid.

Kritiek op het regeringsbeleid kwam in 2007 vooral vanaf de rechterflank van het politieke spectrum. Nieuwkomer PVV, de partij van voormalig VVD Tweede Kamerlid Geert Wilders, domineerde daarbij het politieke en maatschappelijke debat over het migratie- en integratiebeleid. De PVV, bij de verkiezingen van 2006 goed voor 5,9% van de stemmen en met 9 zetels vertegenwoordigd in de Kamer, wil de immigratie van niet-westerse allochtonen drastisch beperken en bepleit bijvoorbeeld een verbod voor een periode van 5 jaar op gezinsmigratie voor deze groep. De PVV stelt verder dat het doel van integratie assimilatie dient te zijn met 'de Nederlandse dominante waarden en normen'.²⁸ Ook stelt de PVV dat Nederland 'islamiseert' en zij pleit ervoor deze 'islamisering' een halt toe te roepen.²⁹ De standpunten van de PVV hebben in 2007 veel aandacht gekregen in de media. De partij staat echter vaak alleen in de Tweede Kamer. Ook de VVD is voor een restrictiever toelatingsbeleid en staat daarbij "een landelijke, uniforme en harde aanpak van de integratieproblematiek voor".³⁰ De VVD verwijt het kabinet een te soepel migratie- en asielbeleid en een te vrijblijvende aanpak van integratie. De oppositiepartijen aan de andere zijde van het politieke spectrum zijn vooralsnog minder kritisch ten aanzien van het regeringsbeleid.

²⁶ CDA. (2006) *Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar. Verkiezingsprogramma 2006-2011*, Den Haag: CDA.

²⁷ Een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) is een inreisvisum voor personen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven (een D-visum in de zin van het verdrag van Schengen). Het dient te worden aangevraagd bij de Nederlandse ambassade of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf. Na aankomst in Nederland dient vervolgens een verblijfsvergunning aangevraagd te worden. Middels deze visumplicht kan de overheid bezien of de vreemdeling aan de vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid voor een voldongen feit te worden geplaatst.

²⁸ Partij Voor de Vrijheid (PVV). (2007) *PVV-immigratieplan: achttien maatregelen om de stroom ECHT in te dammen*. Op 24 januari 2008 ontleend aan www.pvv.nl.

²⁹ Zie bijvoorbeeld de inbreng van fractievoorzitter Geert Wilders tijdens de Algemene Politieke Beschuwingen in 2007 (*Handelingen II 2007/08*, nr. 2, p. 42-77).

³⁰ Kamp, H. (2007) *Immigratie en Integratie*, Den Haag: VVD Tweede Kamerfractie.

3.3. Ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel

Modern migratiebeleid

In mei 2006 kwam het vorige kabinet met de beleidsnotitie 'Naar een modern migratiebeleid'³¹, waarin een vergaande herziening van het huidige toelatingssysteem wordt voorgesteld (met uitzondering van het asielgerelateerde deel). Hieraan is in het vorige Policy Analysis Report al de nodige aandacht besteed. Het modern migratiebeleid heeft betrekking op toelating tot Nederland om niet-asielgerelateerde redenen. Dit is de belangrijkste manier voor vreemdelingen om tot Nederland toegelaten te worden.

Tabel 2: Machtigingen tot voorlopig verblijf (mvv) in Nederland, 2006-2007

	2007	2006
Aantal aanvragen	40.250	40.450
Aantal beslissingen	37.950	43.100
Aantal beslissingen bezwaar	3.050	4.150
Inwilligingen*	74%	62%

*(% van totaal aantal beslissingen, inclusief bezwaar)

Bron: IND(2008) *De IND belicht: Jaarresultaten 2007*. Rijswijk: IND.

Tabel 3: Aanvragen mvv naar verblijfsdoel, 2007

	% van totaal aantal aanvragen	% inwilliging aanvragen per verblijfsdoel
Gezinsvorming/-hereniging	52%	62%
Studie	18%	93%
Arbeid	9%	81%
Kennismigranten	14%	95%
Overig	7%	75%

Bron: IND(2008) *De IND belicht: Jaarresultaten 2007*. Rijswijk: IND.

Tabel 4: Aanvragen verblijfsvergunningen regulier voor bepaalde tijd in Nederland, 2006-2007

	2007	2006
Aantal aanvragen	55.000	77.550
Aantal beslissingen	55.250	77.300
Aantal beslissingen bezwaar	22.450	13.150
Inwilligingen*	83%	81%

*(% van totaal aantal beslissingen, inclusief bezwaar)

Bron: IND(2008) *De IND belicht: Jaarresultaten 2007*. Rijswijk: IND.

Tabel 5: Aanvragen verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd naar verblijfsdoel, 2007

	% van totaal aantal aanvragen	% inwilliging aanvragen per verblijfsdoel
Gezinsvorming/-hereniging	36%	88%
Kennismigranten	10%	98%
Arbeid	8%	82%
Studie	16%	96%
Overig	30%	68%

Bron: IND(2008) *De IND belicht: Jaarresultaten 2007*. Rijswijk: IND.

Het nieuwe kabinet heeft de in deze nota geformuleerde uitgangspunten omarmd en is van plan om deze hervorming van het migratiebeleid nog tijdens deze kabinetsperiode tot stand te brengen. Ook twee

³¹ *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1 (Brief).*

in 2007 uitgebrachte adviezen zullen hierbij een rol gaan spelen. Op 16 maart 2007 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER)³² op verzoek van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking een advies uitgebracht over het arbeidsmigratiebeleid in het licht van de hierboven genoemde beleidsnotitie.³³ De SER bepleit in zijn advies een omslag in het arbeidsmigratiebeleid van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits', met een selectief en uitnodigend beleid voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft op verzoek van de Staatssecretaris van Justitie een advies uitgebracht over de voorstellen in deze beleidsnotitie. Dit advies is op 1 november 2007 gepubliceerd en is overwegend positief over de voorstellen. Wel doet de ACVZ verschillende aanbevelingen over de uitgangspunten, de nadere invulling en de handhaving van het voorgestelde toelatingsmodel.³⁴ Vooruitlopend op de wijzigingen in wet- en regelgeving die nodig zullen zijn om tot een fundamentele aanpassing van het toelatingsbeleid te komen, wordt ook een aantal zogenaamde quick wins tot stand gebracht. Daarop wordt in de paragrafen 2.3.4, 2.3.5 en 2.3.6 nader ingegaan.³⁵

3.3.1. Vluchtelingenbescherming en Asiel

In het coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie³⁶ en in het beleidsprogramma van het nieuwe kabinet voor de periode 2007-2011³⁷ zijn de volgende voornemens opgenomen voor het beleid op het gebied van vluchtelingenbescherming en asiel:

- De asielpcedure dient versneld en verbeterd te worden. Dit moet leiden tot snelle duidelijkheid over blijven of teruggaan en tot het voorkomen van herhaling van zetten. Het kabinet is van plan de snelle 48-uursprocedure en de procedure voor aanvragen die niet in die tijd afgedaan kunnen worden, beter op elkaar aan te laten sluiten. Dit is grotendeels in lijn met de conclusies van het evaluatierapport van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 uit 2006³⁸ en van het door de ACVZ op 9 februari 2007 op eigen initiatief uitgebrachte advies *Secuur en snel: voorstel voor een nieuwe asielpcedure*³⁹.
- Er zal op korte termijn een studie over het zoveel mogelijk beperken van herhaalde asielaanvragen worden verricht. Daarbij wordt de mogelijkheid verkend om later ingetreden beletselen op grond van artikel 3 EVRM en andere niet verwijtbare omstandigheden in het kader van een lopende procedure te beoordelen zonder dat daarvoor een nieuwe aanvraag nodig is.
- Het quotum voor zogenoemde uitgenodigde vluchtelingen zal na 2007 eveneens worden vastgesteld op 500 personen per jaar gemiddeld. Het kabinet zal bevorderen dat het quotum ten volle wordt benut.

Deze beleidsvoornemens hebben in 2007 nog niet geleid tot concrete aanpassingen van wet- en regelgeving. In 2007 hebben desalniettemin de nodige veranderingen van wet- en regelgeving plaatsgevonden op asielgebied, deels ten gevolge van jurisprudentie.

³²De SER is een bij wet ingesteld adviesorgaan voor de regering waarin werkgevers- en werknemersorganisaties zitting hebben en daarnaast ook onafhankelijke deskundigen. Sociaal-Economische Raad (SER). (2007) *Welkom bij de SER*. Op 2 mei 2007 ontleend aan www.ser.nl.

³³SER. (2007) *Advies arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER.

³⁴Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2007) *Immigratie op maat: advies over een nieuwe opzet voor het regulier migratiebeleid*, Den Haag: ACVZ.

³⁵*Kamerstukken II 2007/08*, 29 861, nr. 21 (Brief).

³⁶CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag.

³⁷Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

³⁸Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet. (2006) *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: De asielpcedure*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

³⁹ACVZ. (2007) *Secuur en Snel: voorstel voor een nieuwe asielpcedure*, Den Haag: ACVZ.

Tabel 6: Asielaanvragen in Nederland, 2006-2007

	2007	2006
1e aanvraag	6.300	5.850
2e of volgende aanvraag	2.100	3.400
Overige asielaanvragen	1.350	5.200
Totaal	9.750	14.450
% alleenstaande minderjarige asielzoekers	6%	3%
% aanvragen in aanmeldcentrum ingewilligd	13%	13%
% aanvragen in aanmeldcentrum afgewezen	15%	29%

Bron: IND(2008) *De IND belicht: Jaarresultaten 2007*. Rijswijk: IND.

Tabel 7: Top 10 landen van herkomst eerste asielaanvragen 2007

	Aantal	%
Irak	2.004	28%
Somalie	1.875	26%
China	242	3%
Iran	187	3%
Nigeria	179	3%
Afghanistan	156	2%
Eritrea	150	2%
Sierra Leone	135	2%
Burundi	118	2%
Overig	2.056	29%
Totaal	7.102	100%

Bron: www.ind.nl

EHRM: Salah Sheekh tegen Nederland

Op 11 januari 2007 deed het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) uitspraak in de zaak van de Somaliër Salah Sheekh tegen Nederland⁴⁰. Het Hof bepaalde dat Nederland artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (verbod op foltering en onmenselijke behandeling) heeft geschonden door de beslissing te nemen deze asielzoeker uit te zetten naar Somalië. De argumentatie van het Hof in deze uitspraak had ingrijpende gevolgen voor het Nederlandse asielbeleid, omdat hiermee het zogenaamde singled-out criterium wordt genuanceerd.

Volgens de vaste jurisprudentie van het Hof dient de beoordeling van een asielverzoek te geschieden op basis van een individualiseerbaar risico. Uit de overwegingen van het Hof in de zaak van Salah Sheekh valt af te leiden dat het Hof dit vereiste nuanceert voor asielzoekers die behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst. Voor deze categorie asielzoekers kan eerder worden aangenomen dat zij bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling. Daarbij is wel van belang is dat de vreemdeling:

- persoonlijk al nadelige gevolgen heeft ondervonden als lid van deze kwetsbare groep; én
- deze groep in het algemeen geen bescherming tegen mensenrechtenschendingen kan verkrijgen.⁴¹

In Nederland kan een asielzoeker in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als hij aannemelijk heeft gemaakt bij uitzetting een reëel risico te lopen op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM (artikel 29 onder b Vw 2000). Daarbij dient de vreemdeling specifieke individuele kenmerken (special distinguishing features) naar voren te brengen waaruit dit

⁴⁰EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04 (Salah Sheekh/Nederland).

⁴¹*Kamerstukken II* 2006/07, 29 344 en 30 800 VI, nr. 64 (Brief).

risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM blijkt. Na afwijzing door het EHRM van een verzoek van de Nederlandse Staat voor een intern appel is op 30 juli 2007 het beleid aangepast aan de uitspraak. Dat er een reëel en individueel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM is, wordt nu aangenomen als:

- de vreemdeling behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep in zijn land van herkomst; én
- hij met op zichzelf beperkte individuele indicaties aannemelijk heeft gemaakt dat in samenhang daarmee een dreigende schending van artikel 3 EVRM aanwezig is.⁴²

Sinds deze beleidswijziging van kracht is geworden, zijn de volgende groepen aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst:

- de Reer Hamar in Somalië⁴³;
- christenen, mandeërs, yezidi's (allen religieuze minderheidsgroepen) en Palestijnen in Irak⁴⁴;
- personen die uit een gebied komen waar zij tot een etnische of religieuze minderheid behoren in Afghanistan⁴⁵;
- alleenstaande vrouwen in Afghanistan (vrouwen waarbij bij terugkeer naar Afghanistan geen echtgenoot of een ander meerderjarig mannelijk familielid aanwezig is of meereist, waarmee zij voor vertrek uit Afghanistan in familieverband samenleefde en weer kan gaan samenleven)⁴⁶;
- de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur⁴⁷;
- Tutsi's uit de Democratische Republiek Congo⁴⁸.

Besluit- en vertrekmoratoria

Op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) kan er een besluitmoratorium worden ingesteld voor bepaalde categorieën asielzoekers vanwege de situatie in het land van herkomst of vanwege een massale instroom uit een bepaald land of een bepaalde regio. Daarnaast kan er op grond van artikel 45, vierde lid, Vw 2000, ook een vertrekmoratorium worden ingesteld voor bepaalde categorieën asielzoekers waarvan de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en die Nederland dienen te verlaten. Dit gebeurt wanneer de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt, dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet. In dat geval worden de voorzieningen voor de desbetreffende categorie vreemdelingen niet beëindigd. Evenmin zal deze categorie vreemdelingen gedwongen worden uitgezet. Overigens zijn er op zowel besluit- als vertrekmoratorium uitzonderingen mogelijk. In 2007 zijn de volgende besluit- en vertrekmoratoria van kracht geweest:

- Van 2 maart tot en met 1 juli 2007 is een besluit- en vertrekmoratorium voor Tamils afkomstig uit Sri Lanka van kracht geweest.⁴⁹
- Vanaf 5 mei 2007 is een besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Guinee van kracht. Dit besluit- en vertrekmoratorium was heel 2007 van kracht en was geldig tot en met 31 maart 2008.⁵⁰

⁴²Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/19, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 5.

⁴³Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/20, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 6.

⁴⁴Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/21, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 7.

⁴⁵Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 216, p. 12.

⁴⁶Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 216, p. 12.

⁴⁷Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/34, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 221, p. 6.

⁴⁸Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/35, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 221, p. 5.

⁴⁹Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 2 maart 2007 tot het instellen van een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium voor Tamils afkomstig uit Sri Lanka, *Stcrt.* 48, p. 21; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 14 september 2007, beëindiging van het vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Sri Lanka, *Stcrt.* 186, p. 7.

⁵⁰Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 20 april 2007 tot het instellen van een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Guinee, *Stcrt.* 85, p. 7.

- Op 19 mei 2007 is het besluit- en vertrekmoratorium voor christelijke asielzoekers uit Iran beëindigd dat in werking was getreden op 19 mei 2006.⁵¹
- Op 30 juni 2007 is het besluit- en vertrekmoratorium beëindigd voor asielzoekers afkomstig uit Libië dat van kracht was sinds 19 juli 2006.⁵²

Irak

In december 2006 bracht de Minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uit over de situatie in Irak waarin werd geconstateerd dat de veiligheidssituatie in het midden en zuiden van Irak ten opzichte van april 2006 verder is verslechterd.⁵³ Naar aanleiding van dit ambtsbericht is besloten tot het instellen van een beleid van categoriale bescherming voor personen afkomstig uit het midden en zuiden van Irak met ingang van 2 april 2007.⁵⁴ Dit betekent dat asielzoekers die afkomstig zijn uit deze delen van Irak in beginsel (behoudens contra-indicaties) in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op basis van de situatie in het land van herkomst. Eerst wordt echter nog onderzocht of de aanvrager op individuele gronden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, bijvoorbeeld omdat hij vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is.

Kritiek Nationale ombudsman op individuele ambtsberichten

Op 27 september 2007 presenteerde de Nationale ombudsman⁵⁵ de resultaten van een onderzoek naar de kwaliteit van individuele ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁵⁶ Het onderzoek was een reactie op klachten en signalen van belangenorganisaties en asieladvocaten. In individuele ambtsberichten beantwoordt het Ministerie van Buitenlandse Zaken door de IND gestelde vragen in het kader van de behandeling van een individueel asielverzoek. Individuele ambtsberichten worden maar in een beperkt aantal asielzaken aangevraagd door de IND bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit gebeurt alleen in asielzaken waarbij niet beslist kan worden op basis van het relaas van de asielzoeker of op basis van het overige onderzoek door de IND. Het gaat daarbij om vragen waarmee de IND delen uit het asielrelaas in het land van herkomst wil (laten) verifiëren, uit wil (laten) sluiten dat iemand bijvoorbeeld een oorlogsmisdadiger is, of vragen die zich richten op de authenticiteit van bepaalde documenten.

Volgens de Nationale ombudsman handelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet altijd zorgvuldig bij de totstandkoming van individuele ambtsberichten. Ook vindt de Nationale ombudsman dat de manier waarop de IND de ambtsberichten gebruikt, wijst op vooringenomenheid en partijdigheid.⁵⁷ De IND heeft afstand genomen van deze kwalificaties.⁵⁸ De Nationale ombudsman doet naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek een aantal aanbevelingen aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND, waaronder dat:

- beslisambtenaren van de IND meer inzicht krijgen in alle achterliggende stukken die tot het ambtsbericht hebben geleid;

⁵¹Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 13 juli 2007, beëindiging van het vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Iran, *Stcrt.* 141, p. 19.

⁵²Besluit van de Minister van Justitie van 15 december 2006, tot verlenging van het besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Libië, *Stcrt.* 3, p. 12.

⁵³Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, afdeling Asiel- en Migratiezaken, DPV/AM. (2006) *Algemeen ambtsbericht Irak, december 2006*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁵⁴*Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1137; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 mei 2007, nr. 2007/09, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 100, p. 42.

⁵⁵De Nationale ombudsman is een Hoog College van Staat en is onafhankelijk ten opzichte van de regering. De Nationale ombudsman verricht op verzoek of op eigen initiatief onderzoek naar gedragingen van bestuursorganen van het Rijk en van andere bij of krachtens de wet aangewezen bestuursorganen: De Nationale ombudsman. (2008) *Over de Nationale ombudsman*. Op 3 januari 2008 ontleend aan www.ombudsman.nl.

⁵⁶De Nationale ombudsman. (2007) *De geloofwaardigheid van ambtsberichten: Hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.

⁵⁷De Nationale ombudsman (2007) *Persbericht: Asielprocedures niet altijd eerlijk*. Op 3 januari 2008 ontleend aan www.ombudsman.nl.

⁵⁸Ministerie van Justitie. (2007) *Reactie op rapport Nationale ombudsman 'Individuele ambtsberichten'*. Op 3 januari 2008 ontleend aan www.justitie.nl.

- asielzoekers een ruimere inzage krijgen in de achterliggende stukken;
- het ambtsbericht sneller ter beschikking moet worden gesteld aan de asielzoeker;
- het Ministerie van Buitenlandse Zaken meer openheid zou moeten geven over het uitgevoerde onderzoek.

Een officiële gezamenlijke reactie op het rapport van de Nationale ombudsman van de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie is op 18 december 2007 verschenen.⁵⁹ Daarin gaven de bewindspersonen onder andere aan niet van plan te zijn de IND-ambtenaren of de asielzoeker meer inzage te geven in de achterliggende stukken die tot het ambtsbericht hebben geleid. Een belangrijke reden hiervoor is de bescherming van de identiteit van de vertrouwenspersonen in het land van herkomst van de asielzoeker die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden ingezet bij de totstandkoming van het ambtsbericht.

Ruimere arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers

In het eerder al genoemde advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over het arbeidsmigratiebeleid⁶⁰ pleit de Raad voor een betere benutting van het potentieel bij hoogopgeleide vluchtelingen. Een van de voorstellen van de Raad is om de mogelijkheden voor asielzoekers om te werken in de periode voordat zij een definitieve beslissing ontvangen fors uit te breiden. Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies⁶¹ aangekondigd de mogelijkheden inderdaad te willen verruimen, maar minder dan de SER voorstelt. Uitbreiding van de mogelijkheden om te werken kan ook negatieve effecten hebben, zo stelde het kabinet. Iemand die voor langere periode toegang heeft tot de Nederlandse arbeidsmarkt en dus actief deel heeft genomen aan de samenleving kan vervolgens een negatieve beslissing op het asielverzoek krijgen. De stap om terug te keren naar het land van herkomst kan dan lastiger zijn. Op 12 oktober 2007 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een voorstel tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen naar de Tweede Kamer gestuurd.⁶² Het voorstel houdt in:

- een verruiming van de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers van 12 naar 14 weken per 52 weken als zij werkzaam zijn als artiest, musicus, filmedewerker en/of als technisch ondersteuner van artiesten en/of musici (dit heeft te maken met de regels rondom het recht op een werkloosheidsuitkering);
- een verruiming van de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers van 12 naar 24 weken per 52 weken voor overige werkzaamheden.

De wijziging wordt naar verwachting begin 2008 doorgevoerd. Ongewijzigd blijft dat de toegang tot de arbeidsmarkt ingaat na de eerste zes maanden van de asielprocedure.

3.3.2. Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen

Slachtoffers van mensenhandel – B9-regeling

Vreemdelingen die meewerken aan de opsporing en vervolging van mensenhandelaars, kunnen tijdelijk verblijfsrecht krijgen op basis van de zogenaamde B9-regeling. De B9-regeling is ontstaan in de context van (strafrechtelijke) bestrijding van mensenhandel en bestaat al sinds 1988.⁶³ Vreemdelingen krijgen verblijfsrecht gedurende de periode dat zij medewerking verlenen aan de opsporing en de vervolging van de verdachte. Om die reden is het verblijfsrecht in de B9-regeling gekoppeld aan het doen van aangifte van mensenhandel en de strafrechtelijke procedure. Tot voor kort ontstond het recht op verblijf alleen wanneer de vreemdeling aangifte deed. De melding van een aangifte die de politie naar de IND faxt, geldt daarbij als aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning. De melding is in principe voldoende om een verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van de opsporing en de eventuele vervolging van de mensenhandelaar. Aan getuige-aangevers wordt verblijf verleend als en zolang het Openbaar Ministerie de aanwezigheid van de vreemdeling ten behoeve van de strafrechtelijke procedure nodig acht. Het verblijfsrecht eindigt als het vonnis tegen de verdachte onherroepelijk is geworden of als de zaak

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1179 (Brief).

⁶⁰ SER. (2007), *Advies arbeidsmigratiebeleid*, Den Haag: SER.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 861/30 573, nr. 17 (Brief).

⁶² *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861/30 573, nr. 20 (Brief).

⁶³ *Kamerstukken II* 2003/04, 28 638, nr. 2 (Brief).

onherroepelijk geseponneerd is. Na afloop van de strafrechtelijke procedure tegen de daders, kan het slachtoffer een aanvraag voor een permanente verblijfsvergunning indienen.

Een mogelijke verruiming van deze regeling kwam aan de orde tijdens debatten met de Tweede Kamer in 2007. In het debat van 12 april 2007 zegde de staatssecretaris toe om de Kamer per brief te informeren over de verruiming van de B9-regeling. Ze gaf ook aan dat de mogelijkheden voor een dergelijke verruiming al onderzocht werden.⁶⁴ In haar brief van 18 oktober 2007⁶⁵ kondigde de staatssecretaris de volgende wijzigingen in de B9-regeling aan:

- Indien een vreemdeling drie jaar aaneengesloten verblijf heeft op basis van een B9-vergunning zal het mogelijk worden om, ook als de strafzaak nog loopt, op aanvraag te toetsen of op dat moment al een zelfstandige verblijfsvergunning verleend kan worden. Eerder was dat slechts mogelijk na afronding van de strafzaak. Deze wijziging, die een reactie is op een van de aanbevelingen in de vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel⁶⁶, is nog in voorbereiding.
- Daarnaast is het vanaf 14 november 2007 mogelijk verblijfsrecht toe te kennen op grond van de B9-regeling aan slachtoffers die geen aangifte doen van mensenhandel, maar die op een andere manier medewerking verlenen aan de opsporing en vervolging, bijvoorbeeld door een verklaring af te leggen of door als getuige gehoord te worden.⁶⁷

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Alleenstaande minderjarige asielzoekers die geen recht hebben op een verblijfsvergunning asiel, kunnen in het bezit worden gesteld van een tijdelijke reguliere verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv). Voorwaarde daarvoor is dat:

- de minderjarige asielzoeker alleenstaand is;
- van de minderjarige asielzoeker redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat deze zich zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar de minderjarige redelijkerwijs naar toe kan gaan; en
- adequate opvang ontbreekt (naar plaatselijke maatstaven gemeten) in het land van herkomst of een ander land waar de minderjarige asielzoeker redelijkerwijs naar toe kan gaan.

De voogdij over amv's is toegewezen aan een daartoe aangewezen voogdijinstelling.

De situatie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen was ook in 2007 geregeld aanleiding tot debat. Net als in 2006 (zie het Policy Analysis Report 2006), was er ook in 2007 de nodige aandacht voor de verdwijning van amv's uit de asielopvang, mogelijk als slachtoffer van mensenhandel. Vooruitlopend op de officiële start van de pilot beschermde opvang, is in 2007 al gestart met beschermde opvang van amv's. Deze heeft ten doel om aan categorieën amv's die risico lopen slachtoffer te worden van uitbuiting, beschermde opvang te bieden. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in april 2007 de Staatssecretaris van Justitie met een motie verzocht ervoor te zorgen dat de Vreemdelingenpolitie de middelen heeft om de verdwijning van amv's te allen tijde onmiddellijk te kunnen onderzoeken. Weliswaar kunnen er omstandigheden zijn waarin dit onderzoek wordt nagelaten, zo erkent de Kamer, maar dan dienen deze zorgvuldig geregistreerd te worden.⁶⁸ De staatssecretaris heeft hiervoor in augustus 2007 een aantal maatregelen gepresenteerd, waaronder de herziening van het al bestaande protocol vermissing amv's.⁶⁹

Het onderwerp kreeg wederom veel aandacht in de media en politiek in oktober 2007, door een succesvolle operatie van de Nederlandse politie (zie ook §2.3.9). In samenwerking met de autoriteiten in de Verenigde Staten, Engeland, België, Frankrijk, Duitsland en Spanje werd een internationaal opererende organisatie opgericht, die vermoedelijk jarenlang op grote schaal minderjarige asielzoekers,

⁶⁴ *Handelingen II* 2006/07, 61, p. 3434.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1174 (Brief).

⁶⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2007) *Mensenhandel: Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.

⁶⁷ Besluit van 30 oktober 2007, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de categorieën slachtoffers van mensenhandel en enige andere aanpassingen, *Stb.* 2007, 436.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1152 (Motie).

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 27 062 en 19 637, nr. 60 (Brief).

overwegend meisjes, uit Nigeria naar Nederland heeft gebracht. Zij zijn waarschijnlijk onder valse voorwendselen geronseld om elders in Europa in de prostitutie te gaan werken.⁷⁰

Voormalige alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Veel aandacht ging in 2007 ook uit naar de situatie van de zogenoemde ex-amv's. Bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd heeft de vreemdeling geen recht meer op een verblijfsvergunning als minderjarige, tenzij hij al drie jaar in het bezit is geweest van een dergelijke verblijfsvergunning. In het verleden werd in dergelijke gevallen het leefgeld waarop de vreemdeling als amv recht had nog doorbetaald door de voogdijinstelling. Het vorige kabinet had besloten die betaling te laten eindigen op het moment dat de vreemdeling meerderjarig wordt en de voogdijrelatie eindigt.⁷¹ Voor een deel van deze groep geldt echter dat zij wel rechtmatig verblijf in Nederland heeft, doordat er nog een aanvraag voor een verblijfsvergunning in behandeling is. Deze groep verblijft door de beëindiging van de leefgeldten zonder voorzieningen in Nederland. De Tweede Kamer heeft daarom de staatssecretaris verzocht om maatregelen te nemen ter bestrijding van de negatieve gevolgen van de beëindiging.⁷²

Hierop heeft de staatssecretaris gereageerd met haar brief van 21 december 2007.⁷³ Zij wil het probleem aanpakken met enerzijds maatregelen om de terugkeer te bevorderen en anderzijds maatregelen die zorgen voor rechtmatig verblijf. Er wordt vooral ingezet op geïntensiverde terugkeerbegeleiding door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). Daarnaast zijn er in 2007 al maatregelen genomen die ertoe hebben geleid dat een deel van de voormalige amv's op andere gronden verblijf zal kunnen krijgen, namelijk een door het kabinet getroffen pardonregeling (zie § 2.3.9), de hierboven genoemde versoepeling van de B9-regeling en de soepelere toepassing van het buitenschuld criterium.

Uitbreiding buitenschuld criterium

Vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, maar die dat buiten hun schuld niet lukt, kunnen onder omstandigheden om die reden toegelaten worden. Met ingang van 7 april 2007 kunnen naast vreemdelingen die vruchteloos geprobeerd hebben te vertrekken ook uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen en vreemdelingen die om medische redenen niet kunnen vertrekken, in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Dit gebeurt dan op grond van het beleid voor vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken.⁷⁴ Eerder was het alleen mogelijk om in aanmerking te komen voor een dergelijke vergunning als de vreemdeling aan kan tonen er zelf actief alles aan te hebben gedaan om uit Nederland te vertrekken.

Een alleenstaande minderjarige vreemdeling komt in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van dit beleid als deze drie jaar of langer onrechtmatig in Nederland is geweest zonder dat vertrek gerealiseerd is en hij nog geen achttien jaar oud is. De vreemdeling moet in die periode wel voldoende hebben meegewerkt aan het onderzoek naar adequate opvang in zijn land van herkomst of derde land. De Nederlandse overheid heeft immers in dergelijke gevallen drie jaar of langer de zorgplicht voor een minderjarige op zich genomen zonder dat tot terugkeer over kon worden gegaan. Daaruit blijkt dat de overheid in dat individuele geval niet in staat is geweest de terugkeer te realiseren.

Als een vreemdeling die Nederland moet verlaten om gezondheidsredenen blijvend niet kan reizen, kan deze ook in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Het gaat dan niet alleen om vreemdelingen die vanwege hun gezondheidstoestand blijvend niet kunnen reizen. Het gaat ook om vreemdelingen bij wie de voorgeschreven fysieke overdracht aan een medische instelling dan wel behandelaar in het land van herkomst in aansluiting op de reis blijvend niet kan plaatsvinden. De vreemdeling moet wel alle mogelijke inspanningen hebben verricht om het vertrek uit Nederland te

⁷⁰Openbaar Ministerie. (24 oktober 2007) *Internationale actie tegen handel in minderjarige Nigeriaanse asielzoekers*. Op 31 maart 2008 ontleend aan http://www.om.nl/dossier/soorten_misdrijven/mensenhandel.

⁷¹*Kamerstukken II* 2005/06, 27 062, nr. 52 (Verslag SO).

⁷²*Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1145 (Motie).

⁷³*Kamerstukken II* 2007/08, 27 062, nr. 61 (Brief).

⁷⁴Besluit van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie van 23 maart 2007, nr. 2007/02, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 68, p. 11.

realiseren. Het Bureau Medische Advisering van de IND is verantwoordelijk voor de beoordeling van de aard en omvang van de aanwezige medische belemmeringen.

3.3.3. Controle en monitoring van immigratie

Het nieuwe kabinet heeft in zijn beleidsprogramma voor de periode 2007-2011⁷⁵ speciale aandacht geschonken aan de ontwikkeling van een systeem ten behoeve van identiteitsvaststelling, mede ten behoeve van het vreemdelingenbeleid. De regering streeft ernaar in 2010 een nieuw identificatiesysteem in gebruik te nemen. Ook wordt een Nationaal Research en Development programma opgezet om nieuwe methoden en technieken hiervoor te ontwikkelen.

Verder hebben zich op het gebied van controle en monitoring van migratie de volgende ontwikkelingen voorgedaan:

Identificatiedocumenten voor ongedocumenteerden

Op 28 maart 2007 maakte de Nationale ombudsman de resultaten bekend van een onderzoek naar de afgifte van zogenaamde W2-documenten aan vreemdelingen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)⁷⁶. Sinds 1 januari 2005 geldt in Nederland een algemene identificatieplicht op straat en in openbare ruimten. Ook ongedocumenteerde vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, moeten zich kunnen identificeren. Voor een aantal categorieën ongedocumenteerde vreemdelingen leverde dit in eerste instantie problemen op. Daarom is in 2005 de mogelijkheid geschapen om een aantal groepen in het bezit te stellen van een zogenaamd W2-document.⁷⁷ Dit geldt voor:

- vreemdelingen aan wie op grond van artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 uitstel van vertrek is verleend: het is gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord om te reizen;
- vreemdelingen die onder een vertrekmoratorium vallen;
- alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag tot verlenging of wijziging van de eerder verleende vergunning;
- vreemdelingen die slachtoffers zijn van mensenhandel en rechtmatig verblijf hebben omdat ze gebruik maken van de bedenktijd van maximaal drie maanden die sommige vermoedelijke slachtoffers van mensenhandel wordt gegund om te beslissen of ze aangifte willen doen of op een andere manier mee willen werken aan het strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek.

Tabel 8: Aantal door de IND verstrekte W2-documenten

2005	2006	2007	Totaal
7	689	599	1.295

Bron: Bureau Documenten IND

De Nationale ombudsman wijst echter op een vijfde groep die moeilijk aan een geldig identiteitsbewijs kan komen, namelijk voormalige asielzoekers die een reguliere verblijfsvergunning aanvragen. Asielzoekers zijn veelal ongedocumenteerd en kunnen meestal niet gemakkelijk een nieuw paspoort krijgen via hun ambassade. De ombudsman uit in zijn rapport kritiek op het beleid om deze groep niet in aanmerking te laten komen voor een W2-document. Hij stelt voor alle rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in staat te stellen om gedurende hun reguliere verblijfsprocedure aan de identificatieplicht te kunnen voldoen, door aan hen een W2-document te verstrekken, zolang zij niet in het bezit zijn van een geldig paspoort. De Staatssecretaris van Justitie heeft in november 2007 aangegeven van plan te zijn gedeeltelijk tegemoet te komen aan de kritiek van de ombudsman. Ex-asielzoekers die:

⁷⁵ Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

⁷⁶ De Nationale ombudsman. (2007) *Bewijs maar wie je bent: De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst*, Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2004/05*, 19 637, nr. 939 (Brief).

- een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning hebben ingediend en die daarom rechtmatig in Nederland zijn; en
 - niet beschikken over een geldig paspoort,
- zullen ook in het bezit worden gesteld van een W2-document. De staatssecretaris is niet bereid een dergelijk document te verstrekken aan alle vreemdelingen die een reguliere aanvraag indienen en niet in het bezit zijn van een geldig paspoort. Voor andere vreemdelingen dan ex-asielzoekers zijn er geen belemmeringen om een paspoort aan te vragen bij de autoriteiten uit het land van herkomst.⁷⁸

Glijdende schaal

Bij de intrekking van verblijfsvergunningen omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid, wordt uitgegaan van het principe van de 'glijdende schaal'. Dat houdt in dat naarmate het rechtmatig verblijf van een vreemdeling in Nederland langer heeft geduurd, de gepleegde inbreuk op de openbare orde ernstiger - en daarmee de vreemdeling zwaarder bestraft - dient te zijn om tot verblijfsbeëindiging te kunnen overgaan. In het vorige rapport is uitgebreid ingegaan op de voornemens van het vorige kabinet om het openbare-ordebeleid aan te scherpen en dus eerder over te gaan tot verblijfsbeëindiging als een vreemdeling een misdrijf pleegt. Deze aanscherping is door het nieuwe kabinet in de ijskast gezet.⁷⁹ In haar brief aan de Kamer van 13 augustus 2007 kondigde de staatssecretaris in plaats daarvan een onderzoek aan naar de toepassing en effectiviteit van het huidige beleid en de mogelijke verhoging van de effectiviteit van het beleid door middel van de voorgestelde aanscherping. Daarbij moet worden onderzocht of het huidige beleid en de voorgestelde aanscherping bijdragen aan het voorkomen van (herhaalde) misdrijven onder vreemdelingen. Daarnaast kondigde zij een pakket van maatregelen aan om de uitvoering van het bestaande beleid te verbeteren.

Het Verdrag van Prüm

Op 27 mei 2005 is in Prüm, Duitsland een verdrag gesloten tussen België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (*Trb.* 2005, 197). Dit verdrag is op 12 juni 2007 door de Tweede Kamer goedgekeurd. De behandeling in de Eerste Kamer was eind 2007 nog niet helemaal afgerond.⁸⁰

Schengengrenscore

Ten behoeve van de uitvoering van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)(PbEU L 105) wordt de Vreemdelingenwet 2000 aangepast.⁸¹ Weliswaar heeft de verordening rechtstreekse werking, maar ten behoeve van de uitvoering van de code en van de begrijpelijkheid van de Vreemdelingenwet 2000 is een wetwijziging toch noodzakelijk. Overigens zullen de wijzigingen technisch van aard zijn en dus niet resulteren in belangrijke wijzigingen van de dagelijkse praktijk. De Tweede Kamer is in de tweede helft van 2007 begonnen met de behandeling van het wetsvoorstel, maar deze was eind 2007 nog niet afgerond.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1177 (Brief).

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1168 (Brief).

⁸⁰ Wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 27 mei 2005 te Prüm tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (*Trb.* 2005, 197), *Kamerstukken II* 2006/07, 30 881, nr. 1- 7; *Kamerstukken I* 2006/07 en 2007/08, 30 881, nr. A-D.

⁸¹ Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)(PbEU L 105), *Kamerstukken II* 2007/08, 31 208, nr. 1-4.

3.3.4. Economische migratie

In zijn beleidsprogramma ruimt het nieuwe kabinet-Balkenende IV een belangrijke plaats in voor de vergroting van de aantrekkelijkheid van Nederland voor hoogopgeleide kenniswerkers. De verlenging van de zoekperiode naar een baan voor buitenlandse studenten in Nederland na hun studie, verlaging van de inkomensgrens voor deze groep tot 25.000 euro, het verkorten van de procedure bij de IND tot twee weken door convenanten met bedrijven en onderwijsinstellingen te sluiten en een verbetering van de samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen de IND, het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), gemeenten en Belastingdienst moeten hiertoe bijdragen.⁸²

Vooruitlopend op de structurele hervorming van het beleid die het gevolg zal zijn van de invoering van een 'modern migratiebeleid', is er in 2007 al een aantal wijzigingen (zogenoeten quick wins) doorgevoerd waarop hieronder zal worden ingegaan. Ook is in 2007 gewerkt aan een puntensysteem voor toelating van vreemdelingen die als zelfstandig ondernemer in Nederland aan de slag willen.

Verkorte mvv-procedure voor meer bedrijven toegankelijk

Om een verblijfsvergunning in Nederland aan te kunnen vragen, dienen visumplichtige vreemdelingen een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aan te vragen. Omdat de normale procedure voor de aanvraag van een mvv tijdrovend is, bestaat er ten behoeve van grotere bedrijven een verkorte mvv-procedure. Het streven is om in die verkorte procedure aanvragen binnen twee weken af te handelen. Bedrijven die gebruik willen maken van deze procedure, moeten een convenant sluiten met de IND. Tot nog toe was dit alleen toegankelijk voor bedrijven die minimaal tien vreemdelingen per jaar over laten komen om arbeid in loondienst of een stage te verrichten. In het licht van de ontwikkeling in de richting van een modern migratiebeleid is deze voorwaarde vanaf 12 oktober 2007 losgelaten.⁸³ Indien een bedrijf aan de overige voorwaarden⁸⁴ voor toelating tot de verkorte procedure voldoet, kan het een convenant met de IND sluiten.

Toegang tot de arbeidsmarkt afgestudeerde buitenlandse studenten in Nederland

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) constateert in een advies over het studiemigratiebeleid van 20 februari 2007⁸⁵ dat de huidige regeling om buitenlandse, in Nederland afgestudeerden voor de arbeidsmarkt te behouden, tekortschiet. De eisen zouden te streng zijn. De SER deelt deze conclusies, zo blijkt uit zijn eerder al genoemde advies over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid. De ACVZ vindt de periode waarin een student na het afronden van de studie in Nederland werk mag zoeken te kort (slechts drie maanden). Ook concludeert de ACVZ dat een afgestudeerde veelal geen gebruik kan maken van de kennismigrantenregeling, omdat starters op de arbeidsmarkt meestal niet kunnen voldoen aan het salariscriterium (in 2007 een brutojaarsalaris van minimaal € 34.130 voor personen jonger dan dertig en minimaal € 46.541 voor personen ouder dan dertig).

Het kabinet heeft, vooruitlopend op de wijzigingen in het kader van het modern migratiebeleid, het advies van de ACVZ op bovenstaande punten opgevolgd. Vanaf 20 december 2007 is de zoekperiode voor in Nederland afgestudeerde buitenlandse studenten verlengd tot maximaal één jaar zonder recht op bijstand. De afgestudeerde heeft tijdens dit zoekjaar volledige toegang tot de arbeidsmarkt. Binnen de kennismigrantenregeling is een verlaagd salariscriterium geïntroduceerd voor deze groep, namelijk van €25.000.⁸⁶ Daarnaast sluit het kabinet zich aan bij het advies van de ACVZ dat ondernemende

⁸² Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

⁸³ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/28, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 196, p. 14.

⁸⁴ De voornaamste voorwaarden zijn dat bedrijven ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel, desgevraagd aantonen solvabel te zijn en garant staan voor de migrant (Paragraaf B1/1.5.1.1 Vreemdelingencirculaire 2000).

⁸⁵ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2007) *Profijt van studiemigratiebeleid: een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden*, Den Haag: ACVZ.

⁸⁶ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 6 december 2007, nr. 2007/37, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 243, p. 12; Besluit van 28 november 2007 tot wijziging van het Besluit uitvoering

studiemigranten de mogelijkheid moeten hebben een eigen onderneming te starten. Ook daarvoor kunnen zij het zoekjaar gebruiken. Uitwerking hiervan zal plaatsvinden in het kader van het modern migratiebeleid.⁸⁷

Vergemakkelijking procedure voor familie van kennismigranten

In haar antwoord eind 2006 op Kamervragen van de kamerleden Dijsselbloem en Meijer (beide van de PvdA) over de knelpunten in de kennismigrantenregeling, heeft de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangekondigd dat nareizende gezinsleden van kennismigranten vanaf de zomer van 2007 hun aanvraag in kunnen dienen bij het IND-loket Kennis- en Arbeidsmigratie.⁸⁸ Daarom kunnen sinds 6 juni 2007 ook echtgenoten en partners van kennismigranten en hun minderjarige kinderen hun aanvraag bij dit loket indienen, ook wanneer zij later inreizen dan de kennismigrant. Net als voor de aanvraag van de kennismigrant, geldt een streeftermijn van twee weken voor de behandeling.⁸⁹ Deze mogelijkheid is in december 2007 ook verwerkt in de regelgeving.⁹⁰

Puntensysteem toelating zelfstandig ondernemers

Vreemdelingen kunnen toegelaten worden in Nederland om zich hier als zelfstandig ondernemer te vestigen als daarmee een wezenlijk Nederlands economisch belang is gediend. Om dit te kunnen beoordelen, wordt door de IND advies gevraagd aan het Ministerie van Economische Zaken. Op 1 mei 2006 kondigde de toenmalige Minister van Economische Zaken aan dat hiervoor per direct nieuwe criteria zouden worden gehanteerd, bestaande uit een aantal basiseisen en een puntensysteem om de toegevoegde waarde van de ondernemer voor de Nederlandse economie te beoordelen.⁹¹ In juni 2007 liet de Minister van Economische Zaken echter aan de Tweede Kamer weten dat de invoering van het nieuwe systeem vertraging had opgelopen door organisatorische problemen.⁹² Uiteindelijk is het nieuwe systeem ook in 2007 nog niet ingevoerd.

Gezamenlijk loket van IND en CWI voor arbeidsmigratie

Om als arbeidsmigrant in Nederland aan de slag te gaan, is in veel gevallen een verblijfsvergunning en een tewerkstellingsvergunning nodig. De verblijfsvergunning moet aangevraagd worden bij de IND en de tewerkstellingsvergunning bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In het kader van vereenvoudiging van procedures en het terugdringen van de administratieve lastendruk heeft het kabinet aangekondigd dat er één loket zal worden ingericht door CWI en IND voor behandeling van beide aanvragen⁹³, iets waarvoor bijvoorbeeld ook de Sociaal Economische Raad in zijn eerdergenoemde advies over arbeidsmigratie pleit. De Minister van Sociale Zaken kondigde in december 2007 aan dat het streven is om per 1 juli 2008 gezamenlijke loketten te openen.⁹⁴ Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- een voor de klant heldere en uniforme uitvoering, met een zo snel mogelijke afhandeling van vergunningaanvragen, gecombineerd met zo beperkt mogelijke administratieve lasten;
- één (gezamenlijk) aanvraagformulier voor alle aanvragen van werkgevers voor een tewerkstellingsvergunning en vergunning tot verblijf voor arbeid in loondienst, met als uiteindelijke doel een website van waaruit een elektronische aanvraag verzonden en dus ingediend kan worden.

Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 tot aanpassing van het zoekjaar en de inkomensgrens van in Nederland afgestudeerde vreemdelingen binnen de kennismigrantenregeling, *Stb.* 2007, 502.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 861/30 573, nr. 17 (Brief).

⁸⁸ *Kamervragen II* 2006/07, nr. 437.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1160 (Brief).

⁹⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 6 december 2007, nr. 2007/37, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 243, p. 12.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 696, nr. 3 (Brief).

⁹² *Kamerstukken II* 2006/07, 29 696, nr. 5 (Brief).

⁹³ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861, nr. 25 (Brief).

3.3.5. Gezinshereniging en - vorming

Uitbreiding verruimde gezinshereniging

Het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid kent naast de gewone gezinshereniging van echtgenoten of partners en van minderjarige kinderen met hun ouders, ook de mogelijkheid van de zogenaamde verruimde gezinshereniging. Ook andere familieleden van een Nederlander of van een vreemdeling met rechtmatig verblijf kunnen in aanmerking komen voor toelating. Dan moet dit familielid feitelijk wel behoren tot het gezin van de persoon bij wie deze vreemdeling wil verblijven en daar ook al in het land van herkomst feitelijk toe hebben behoord. Daarnaast moet de achterlating van de vreemdeling naar het oordeel van de Minister van Justitie een onevenredige hardheid betekenen.⁹⁵

Toelating in het kader van verruimde gezinshereniging was in het beleid echter alleen uitgewerkt voor meerderjarige kinderen. Het achterblijven van een meerderjarig kind in het land van herkomst wordt daarbij als onevenredig hard gezien, als er sprake is van een of meer zeer bijzondere individuele omstandigheden waardoor er een schrijnende situatie ontstaat als dit kind in het land van herkomst achterblijft. Vanaf 7 april 2007 is ook beleid geformuleerd voor de toelating van andere familie- en gezinsleden, zoals neven, nichten, broers, zussen en grootouders in het kader van verruimde gezinshereniging. Daarbij gelden dezelfde voorwaarden als voor meerderjarige kinderen.⁹⁶

8 EVRM

In artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven vastgelegd. In het kader van het vreemdelingenrecht is dit artikel van belang bij verblijfsbeëindiging van een vreemdeling. Deze verblijfsbeëindiging kan immers een inbreuk vormen op het privéleven, familie- en gezinsleven en daarmee een schending van artikel 8 EVRM betekenen.

Met ingang van 18 oktober 2007 zijn er wijzigingen doorgevoerd in het Nederlandse beleid ten aanzien van de mogelijke schending van artikel 8 EVRM bij verblijfsbeëindiging.⁹⁷ Deze zijn het gevolg van ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS):

- er wordt niet langer alleen een beroep gedaan op het recht op familie- en gezinsleven, maar steeds vaker ook op het recht op privéleven;
- verblijfsbeëindiging betekent altijd inmenging door de Staat in het privéleven of het familie- en gezinsleven.

Een beroep op artikel 8 EVRM had in het verleden altijd betrekking op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. Steeds vaker wordt echter als gevolg van jurisprudentie van het EHRM een beroep gedaan op het recht op eerbiediging van het privéleven. Hiervoor is nu een toetsingskader beschreven in de nationale regelgeving, waarbij in overeenstemming met de jurisprudentie van het EHRM alleen na zeer langdurig verblijf in Nederland (circa dertig jaar) uit wordt gegaan van ongerechtvaardigde schending van het privéleven.

Ten aanzien van inmenging in het familie- en gezinsleven heeft Nederland zijn eerdere standpunt verlaten dat daarvan alleen sprake kan zijn als een verblijfsvergunning wordt ingetrokken of niet wordt verlengd die als doel heeft het uitoefenen van gezinsleven. Had de verblijfsvergunning een ander doel, dan werd intrekking niet gezien als inmenging in het familie- en gezinsleven. Naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)⁹⁸ en van het Europees

⁹⁵ Artikel 3.24 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

⁹⁶ Besluit van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie van 23 maart 2007, nr. 2007/02, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 68, p.11.

⁹⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 8 oktober 2007, nummer 2007/30, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 200, p.7.

⁹⁸ AbRvS, 23 maart 2007, LJN BA 2163.

Hof voor de Rechten van de Mens⁹⁹ is van dit uitgangspunt afgestapt. Intrekking/niet-verlenging van een verblijfsvergunning houdt altijd inmenging in het gezins-/privéleven van de vreemdeling door de Staat in. Dit betekent overigens niet dat de intrekking/niet-verlenging achterwege moet blijven, want vervolgens dient nog afgewogen te worden of de inmenging gerechtvaardigd is. Daarbij geldt als vanouds het uitgangspunt dat artikel 8 EVRM geen algemene verplichting inhoudt om de keuze van migranten te respecteren om in een bepaald land hun gezinsleven uit te oefenen. Alleen dient nu in meer gevallen een expliciete belangenafweging plaats te vinden. Het hebben van een verblijfsvergunning van zeer tijdelijke aard bij het ontstaan van het gezinsleven is bij die afweging wel in het nadeel van de vreemdeling.

Evaluatie gezinsherenigingsbeleid

Eind 2004 werden de regels voor toelating in het kader van gezinsvorming aangescherpt¹⁰⁰. Voor deze vorm van gezinshereniging werden het inkomensvereiste en de leeftijdsgrens verhoogd. De in Nederland verblijvende vreemdeling moet vanaf dat moment 120% van het minimumloon verdienen (eerder 100%) en beide echtgenoten/partners moeten minimaal 21 jaar oud zijn (eerder 18). In januari 2007 zegde de Minister van Justitie tijdens het debat over de begroting van het Ministerie van Justitie een evaluatie naar de effecten van deze maatregelen toe naar aanleiding van vragen van het GroenLinks-Kamerlid Azough.¹⁰¹ Het onderzoek zou zich beperken tot een kwantitatief onderzoek naar de startpositie van nieuwkomers in Nederland voor en na de genoemde maatregelen.¹⁰² Uiteindelijk kondigde de Staatssecretaris van Justitie in september 2007 naar aanleiding van Kamervragen over de evaluatie aan dat er zowel een kwantitatief als een kwalitatief onderzoek uitgevoerd zou worden. Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de manier waarop de beleidswijzigingen de gemaakte keuzes beïnvloeden of beïnvloed hebben van degenen die door deze wijzigingen geraakt worden.¹⁰³ Het onderzoek zal worden uitgevoerd door het Informatie en Analyse Centrum van IND (INDIAC) en het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en zal op zijn vroegst eind 2008 gereed zijn.

Vereenvoudiging verlenging verblijfsvergunning regulier voor gezinshereniging en -vorming

In het kader van het modern migratiebeleid en mede ingegeven door ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van artikel 8 EVRM, heeft de Staatssecretaris van Justitie op 15 oktober 2007 bekendgemaakt dat vooruitlopend hierop de toetsing van aanvragen om verlenging van de verblijfsvergunning regulier voor gezinshereniging en gezinsvorming vereenvoudigd zal worden.¹⁰⁴ Deze beleidswijziging houdt in dat de vreemdeling niet meer hoeft aan te tonen aan het inkomensvereiste te voldoen. Een aanvraag om verlenging wordt alleen afgewezen als sprake is van een beroep op de algemene middelen (Wet werk en bijstand). Het paspoort wordt alleen nog gecontroleerd bij het afhalen van het verblijfsdocument, dus ná de beslissing. Om te controleren of de aanvrager nog behoort tot het gezin van degene bij wie verblijf is verleend, zal de IND in het vervolg zelf informatie over de samenstelling van het gezin opvragen bij de Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens (GBA). Al deze maatregelen leiden ertoe dat de aanvrager minder documenten hoeft te overleggen bij het indienen van een aanvraag om verlenging van de vergunning.

3.3.6. Overige legale migratie

Naar één toetsmoment

Zoals ook in § 2.3.4 al vermeld, dienen vreemdelingen voor wie de visumplicht geldt eerst een inreisvisum (machtiging tot voorlopig verblijf (mvv)) aan te vragen op een diplomatieke post in het buitenland. Daarna pas kunnen zij naar Nederland komen om daar een verblijfsvergunning aan te

⁹⁹Zie bijvoorbeeld EHRM, 31 januari 2006, nr. 50435/99 (Rodrigues da Silva en Hoogkamer/Nederland) en EHRM, 11 april 2006, nr. 61292/00 (Useinov/Nederland).

¹⁰⁰Er is sprake van gezinsvorming als de gezinsband pas is ontstaan op het moment waarop de vreemdeling bij wie verblijf wordt gezocht al rechtmatig verblijf in Nederland had. Daarbij gaat het om gezinshereniging met de echtgenoot, geregistreerd partner of niet-geregistreeerde partner.

¹⁰¹*Handelingen II* 2006/07, nr. 32, p. 2094–2110.

¹⁰²*Kamerstukken II* 2006/07, 30 573, nr. 5 (Brief).

¹⁰³*Kamerstukken II* 2007/08, 30 573, nr. 6 (Brief).

¹⁰⁴*Kamerstukken II* 2007/08, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).

vragen. Op 24 januari 2007 heeft de Minister van Justitie advies gevraagd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) over de mogelijkheden om de mvv-procedure in de toekomst anders vorm te geven, mede naar aanleiding van het voornemen om te komen tot één toetsmoment. Dit voornemen is ook opgenomen in de notitie 'Naar een modern migratiebeleid'¹⁰⁵.

In september 2007 kwam de ACVZ met het gevraagde advies over de mvv-procedure¹⁰⁶. De ACVZ constateert dat er sprake is van een dubbele toetsing van de aanvraag, want de voorwaarden voor het verkrijgen van de mvv zijn gelijk aan die voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning. Toch kost de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning vaak nog 2 tot 3 maanden. De ACVZ ziet deze dubbele toetsing als overbodig, onnodig belastend voor de vreemdeling en acht deze in het kader van aanvragen voor gezinshereniging bovendien in strijd met artikel 2, onder d en artikel 13, eerste lid, van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn. Er moet volgens de ACVZ één toets met één beslissing komen, die vervolgens resulteert in zowel een inreisvisum als in het toekennen van de verblijfsvergunning. Na aankomst in Nederland hoeft vervolgens alleen nog een identiteitscontrole plaats te vinden, waarna het verblijfsdocument kan worden uitgereikt.

De staatssecretaris heeft al aangekondigd dat de mogelijkheden onderzocht worden om een eerste stap in deze richting te zetten binnen het huidige wettelijke kader, door af te zien van een aparte toetsing van de voorwaarden voor de verblijfsvergunning van migranten die met een mvv zijn ingereisd.¹⁰⁷ Het blijft dan wel nodig om een afzonderlijke aanvraag in te dienen. Een definitieve reactie op het advies van de ACVZ zal worden meegenomen in het beleidsdocument dat de Staatssecretaris van Justitie in het voorjaar van 2008 naar de Kamer zal sturen en waarin het modern migratiebeleid concreet zal zijn uitgewerkt.¹⁰⁸

Vrijstelling Zuid-Koreanen van het mvv-vereiste

Per 1 juni 2007 zijn onderdanen van Zuid-Korea vrijgesteld van het vereiste te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) bij het aanvragen van een verblijfsvergunning.¹⁰⁹ Zuid-Korea had Nederland hier al meermaals om verzocht omwille van de goede bilaterale en economische betrekkingen. Ook het bedrijfsleven zag de verplichting om een mvv aan te vragen als een administratief obstakel. Gezien de economische banden tussen Nederland en Zuid-Korea, de politieke en economische stabiliteit van Zuid-Korea en het geringe risico op illegale immigratie vanuit het land, is de Nederlandse regering uiteindelijk overgegaan tot afschaffing van de mvv-plicht.¹¹⁰

Middelenvereiste

Voor een aantal verblijfsdoelen geldt als voorwaarde voor toelating dat de aanvrager of degene bij wie verblijf wordt gevraagd moet beschikken over zelfstandige, duurzame en voldoende middelen van bestaan. Daarbij kan veelal ook het inkomen worden meegeteld van de (geregistreerde of huwelijks-) partner met wie degene bij wie verblijf wordt gevraagd samenwoont. Vanaf 22 juni 2007 mag dit ook in geval van verruimde gezinshereniging van vreemdelingen van 65 jaar of ouder (zie ook §2.3.5), verblijf voor studie en verblijf voor familiebezoek.¹¹¹ Bij verblijf voor studie gaat het dan overigens om de beoordeling of degene in Nederland die de studie bekostigt zelfstandige, duurzame en voldoende middelen heeft. Met de wijziging van 22 juni 2007 wordt aangesloten bij de regelgeving ten aanzien van de verblijfsvergunning voor nareizende (voor)kinderen, pleegkinderen en verruimde gezinshereniging.

Toelating voor religieuze doeleinden

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1 (Brief).

¹⁰⁶ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2007) *Mvv, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreizen verblijfsvergunning*, Den Haag: ACVZ.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861/30 573, nr. 23 (Brief).

¹⁰⁹ Besluit van de Minister van Justitie en Staatssecretaris van Justitie van 2 augustus 2007, nr. 2007/22, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 156, p. 5.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1151 (Brief).

¹¹¹ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 juni 2007, nr. 2007/12 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 116, p. 11.

Nederland kent speciale regelgeving voor de toelating van vreemdelingen tot Nederland voor religieuze doeleinden. Vreemdelingen die op verzoek van een groepering als godsdienstleraar of geestelijk voorganger in Nederland willen komen werken, kunnen daarvoor een verblijfsvergunning aanvragen.¹¹² De groepering of werkgever dient in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning voor de vreemdeling. Voor vreemdelingen die in Nederland willen verblijven bij een organisatie met religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden (bijvoorbeeld een kloosterorde), geldt op dit moment een overgangsregeling, waardoor verblijf slechts mogelijk is bij een beperkt aantal organisaties, in afwachting van een definitief beleidskader.¹¹³

In oktober 2004 verzocht de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) om advies uit te brengen over één beleidskader voor de toelating en verblijf op levensbeschouwelijke en religieuze gronden. Dit advies werd in september 2006 gepubliceerd.¹¹⁴ Op 11 mei 2006 heeft de minister vervolgens de reactie op het advies met daarin verwerkt een beleidsvoorstel voor een nieuw toetsingskader voor toelating op religieuze gronden naar de Tweede Kamer gestuurd.¹¹⁵ Dit beleidsvoorstel, waarbij bovenstaande twee mogelijkheden voor religieuze doeleinden zouden worden samengevoegd, is echter door het nieuwe kabinet in de ijskast gezet. Het kabinet heeft in juni 2007 aangegeven zich opnieuw te willen bezinnen op aspecten van het voorstel en dit mee te nemen in de modernisering van het migratiebeleid.¹¹⁶

Wel heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 12 juni 2007 naar aanleiding van een Kamervraag van Van der Vlies van de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) aangekondigd om, vooruitlopend op een definitief nieuw beleidskader, het beleid te versoepelen voor de verstrekking van een tewerkstellingsvergunning voor geestelijke bedienaren.¹¹⁷ Daarbij sluit hij aan bij het voornemen van het vorige kabinet. Normaal gesproken dient een vacature te worden aangemeld bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en er moet eerst worden gezocht naar kandidaten voor de functie binnen de Europese Unie (het zogenoemde prioriteitgenietend aanbod). Vanaf 22 juli 2007 geldt deze verplichting niet langer als voorwaarde voor de verlening van een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van een vreemdeling die een geestelijke, godsdienstige of levensbeschouwelijke functie uitoefent, waarvoor een specifieke opleiding, kennis of ervaring vereist is en die van wezenlijk belang is voor de eredienst of het functioneren van een kerkgenootschap of een ander genootschap op geestelijke of levensbeschouwelijke grondslag.¹¹⁸

Convenanten bij studie en au pairs

Een van de uitgangspunten van het modern migratiebeleid is het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de overheid enerzijds en instellingen en bedrijven die vreemdelingen naar Nederland halen anderzijds. Deze zullen op basis van convenanten een grotere rol bij de toelatingsprocedure gaan spelen, met als doel een snellere en flexibelere toelating van geselecteerde migranten mogelijk te maken.¹¹⁹ Vanaf 1 augustus 2007 kunnen instellingen voor hoger onderwijs die daartoe een convenant hebben afgesloten met de IND de aanvraag indienen namens de vreemdeling die onderwijs aan die instelling wil gaan volgen. Tot en met 31 juli 2008 kunnen studenten ook nog rechtstreeks bij de IND een verblijfsvergunning aanvragen, daarna kan dat alleen nog maar door

¹¹²B 5.4.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (VC 2000).

¹¹³B 19 Vreemdelingencirculaire 2000 (VC 2000).

¹¹⁴Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2006) *Toelating en verblijf voor religieuze redenen*, Den Haag: ACVZ.

¹¹⁵*Kamerstukken II* 2005/06, 19 637, nr. 1051.

¹¹⁶*Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1159.

¹¹⁷*Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 1819.

¹¹⁸Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2007 tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegation- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, *Stcr.* 138, p. 25.

¹¹⁹*Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1.

instellingen voor hoger onderwijs met een convenant.¹²⁰ De mogelijkheid voor onderwijsinstellingen om een convenant met de IND af te sluiten, bestond overigens al, maar dan als voorwaarde om gebruik te kunnen maken van de verkorte mvv-procedure voor studie.

De staatssecretaris heeft ook aangekondigd convenanten met in Nederland gevestigde au-pairbureaus af te zullen sluiten, zodat deze de aanvragen in kunnen dienen voor au pairs die via deze bureaus naar Nederland komen. Zij verwacht dat dit medio 2008 van start kan gaan. Ook hier zijn een betere dienstverlening en snellere behandeling van de aanvraag belangrijke doelen.¹²¹

3.3.7. Staatsburgerschap en naturalisatie

Tabel 9: Naturalisatie in Nederland, 2006-2007

	2007	2006
Aantal aanvragen	27.100	28.200
Aantal beslissingen	26.650	23.900
Aantal beslissingen bezwaar	1.300	950
Inwilligingen*	81%	83%

*(% van totaal aantal beslissingen, inclusief bezwaar)

Bron: IND(2008) De IND belicht: Jaarresultaten 2007. Rijswijk: IND.

Meervoudige nationaliteit

Al in 2005 diende de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een wetsvoorstel in ter beperking van meervoudige nationaliteit en ter invoering van de mogelijkheid om het Nederlanderschap in te trekken wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen.¹²² Het onderwerp van de meervoudige nationaliteit staat al lang op de politieke agenda in Nederland. Van 1992 tot en met 1997 was het niet nodig om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit om Nederlander te worden. Daarna werd deze verplichting weer ingevoerd. Daarop is echter een reeks van uitzonderingen mogelijk (bijvoorbeeld als het door de wetgeving van het land van herkomst niet mogelijk is afstand te doen). Deze hoofdregel van het Nederlandse naturalisatiebeleid staat niet ter discussie, maar het vorige kabinet wilde de reeks van uitzonderingen beperken.

¹²⁰Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 29 augustus 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenzestigste wijziging), *Stcrt.* 173, p. 8; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 29 augustus 2007, nr. 2007/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 173, p. 6.

¹²¹*Kamerstukken II* 2007/08, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).

¹²²Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlanderschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen, *Kamerstukken II* 2004/05, 2005/06, 2006/07 en 2007/08, 30 166, nr. 1-29.

Tabel 10: Nederlanders; dubbele nationaliteit, 1 januari (2003-2007)

Tweede nationaliteit	2003	2004	2005	2006	2007	%
Totaal niet-Nederlandse nationaliteiten	869.931	908.036	940.485	972.552	1.001.318	100,0%
Turks	234.466	243.556	252.434	260.223	267.254	26,7%
Marokkaans	189.545	203.409	215.442	227.692	239.111	23,9%
Duits	44.164	45.517	46.844	48.098	49.335	4,9%
Brits	41.925	42.511	43.000	43.266	43.408	4,3%
Belgisch	28.907	29.448	29.908	30.287	30.725	3,1%
Joegoslavisch	22.993	23.150	23.129	22.721	22.048	2,2%
Italiaans	17.453	18.169	18.795	19.433	20.057	2,0%
Pools	15.040	15.652	16.108	16.585	17.021	1,7%
Iraans	15.623	15.877	16.012	16.124	16.259	1,6%
Frans	14.274	14.851	15.274	15.733	16.115	1,6%
Overige nationaliteiten	245.541	255.896	263.539	272.390	279.985	28,0%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 28-5-2008

Het onderwerp van de dubbele nationaliteit kwam prominent op de politieke agenda te staan tijdens de vorming van het kabinet-Balkenende IV, door de bekendmaking op 14 februari 2008 van twee kandidaat-bewindslieden met een dubbele nationaliteit, de beoogde Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Ahmed Aboutaleb en de beoogde Staatssecretaris van Justitie, Nebahat Albayrak. Op 15 februari stond in de Tweede Kamer de verdere behandeling van het hierboven genoemde wetsvoorstel op de agenda. Tijdens dit debat maakte de Partij Voor de Vrijheid (PVV) duidelijk sterk tegen de benoeming van beide bewindslieden gekant te zijn. De fractie diende een motie in om het onmogelijk te maken dat Nederlanders met een dubbele nationaliteit lid worden van het parlement of de regering.¹²³ Deze werd overigens door geen enkele andere fractie gesteund.

De motie en het debat leidden wel tot veel aandacht en debat in de media over het onderwerp. Dat werd nog versterkt door de aankondiging op 24 februari 2007 van een motie van wantrouwen tegen Aboutaleb en Albayrak door PVV-fractie leider Geert Wilders in het *NRC Handelsblad*.¹²⁴ Deze motie, die tijdens het debat over de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet werd ingediend¹²⁵, werd door geen van de andere partijen gesteund. Wel stelde VVD-fractie leider Rutte tijdens het debat dat staatssecretaris Albayrak “een kans heeft laten liggen” door haar Turkse nationaliteit niet op te geven¹²⁶ en zei SP-fractie leider Marijnissen later in de media het “een dikke plus” gevonden te hebben als beide staatssecretarissen afstand hadden gedaan van hun andere nationaliteit.¹²⁷

De meeste fracties maakten echter tijdens het debat duidelijk geen enkel bezwaar te hebben tegen de nieuwe bewindspersonen en ook de Minister-President nam tijdens het debat over de regeringsverklaring stelling tegen de opvatting dat de dubbele nationaliteit van deze bewindspersonen onwenselijk zou zijn. Zowel de Minister-President als andere deelnemers aan het debat wezen daarbij op de grondwetsbepaling volgens welke alle Nederlanders op gelijke voet in openbare functies benoembaar zijn. Als de PVV hierop een uitzondering wenst voor Nederlanders met een dubbele nationaliteit, dan moet ze een voorstel doen voor herziening van de grondwet, zo stelde onder andere Slob (ChristenUnie). De Minister-President maakte daarover een opmerking van gelijke strekking. Wilders bracht daartegen in, dat de dubbele nationaliteit van beide bewindspersonen de schijn van belangenverstrengeling oproept en dat zij om die reden volgens de PVV niet benoemd hadden mogen worden.¹²⁸

¹²³ *Handelingen II* 2006/07, nr. 44, p.2572-2573.

¹²⁴ *NRC Handelsblad*. (2007, 24 februari) *Wilders: Nieuwe stappen tegen bewindslieden*.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 22 (Motie).

¹²⁶ *Handelingen II* 2006/07, nr. 45, p. 2658.

¹²⁷ Kruijt, M. (2007, 3 april) 'Dikke extra plus' komt Marijnissen duur te staan. *De Volkskrant*, p. 3

¹²⁸ *Handelingen II* 2006/07, nr. 45, p.2634-2731.

Het nieuwe kabinet heeft in december 2007 het hierboven genoemde wetsvoorstel ter beperking van meervoudige nationaliteit ingetrokken. Het heeft hiertoe besloten omdat het anders om wil gaan met de meervoudige nationaliteit. Het kabinet vindt niet dat het aantal uitzonderingen op de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit moet worden beperkt. De bestaande uitzonderingen dienen allemaal ter uitvoering van de regel dat opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst niet wordt gevegd als dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd, bijvoorbeeld omdat de aanvrager daardoor een ernstig financieel nadeel ondervindt. Het kabinet wil dit uitgangspunt handhaven.¹²⁹

Wel is het kabinet van plan om de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit in te voeren voor meerderjarigen die niet in Nederland zijn geboren maar hier al vanaf hun vierde wonen en gebruik willen maken van hun daaruit voortkomende optierecht om Nederlander te worden. Ook deze regering is van plan de mogelijkheid te introduceren om het Nederlanderschap te ontnemen wegens ernstige schending van essentiële belangen van het Koninkrijk, bijvoorbeeld bij veroordeling wegens terroristische, of met een terroristisch oogmerk begane misdrijven.¹³⁰

Invoering verklaring van verbondenheid

Zoals aangegeven in het vorige rapport, heeft het vorige kabinet in 2005 het initiatief genomen tot invoering van de naturalisatieceremonie. Als sluitstuk hiervan zal de verplichting worden ingevoerd om tijdens de ceremonie een verklaring van verbondenheid af te leggen als voorwaarde voor de verkrijging van het Nederlanderschap. Met de behandeling van het wetsvoorstel is in 2006 een begin gemaakt. De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer was eind 2007 nog niet afgerond.¹³¹

Verkrijging Nederlanderschap minderjarigen door erkenning na geboorte.

Bij een grondige herziening van de Rijkswet op het Nederlanderschap, die op 1 april 2003 van kracht werd, is de automatische verkrijging van het Nederlanderschap door een minderjarige als deze ná zijn geboorte door zijn Nederlandse vader wordt erkend of gewettigd, afgeschaft. Dit was bedoeld als maatregel tegen schijnerkenningen door Nederlanders van kinderen met niet-Nederlandse ouders, om deze toch het Nederlanderschap te bezorgen. Dit heeft echter tot veel problemen geleid voor ouders die duidelijk geen misbruik wilden maken van de regeling. Daarom is in bovengenoemd wetsvoorstel ter invoering van de verklaring van verbondenheid ook een aanpassing ten aanzien van de erkenning van minderjarigen opgenomen. Als er sprake is van erkenning van het kind bij of kort na de geboorte, dan wordt het kind automatisch Nederlander. Als de erkenning in een later stadium plaatsvindt, dan kan het minderjarige kind Nederlander worden als de Nederlandse vader aantoonde de biologische vader van het kind te zijn. Zoals hierboven aangegeven, is het wetsvoorstel nog in behandeling.

Gevolgen invoering Wet inburgering voor naturalisatietoets

Op 1 januari 2007 is de nieuwe Wet inburgering van kracht geworden (zie § 2.3.8). Als gevolg daarvan is de naturalisatietoets afgeschaft voor verzoekers die op of na 1 april 2007 een naturalisatieverzoek indienen. Vanaf 1 april 2003 was het met goed gevolg afleggen van de naturalisatietoets, waarin kennis van de Nederlandse taal en samenleving getest werd, een voorwaarde voor verkrijging van het Nederlanderschap, tenzij de aanvrager vrijgesteld was van deze verplichting. Omdat de nieuwe Wet inburgering een algemene inburgeringsplicht bevat die aansluit bij de verplichting tot het volgen van een naturalisatietoets bij naturalisatie, is het niet langer nodig een aparte toets af te nemen. In plaats daarvan dienen vreemdelingen die het Nederlanderschap willen verkrijgen het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen. Ook hiervoor geldt voor bepaalde categorieën een vrijstelling. Er is ook voorzien in een overgangsregeling.¹³²

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 166, nr. 26 (Brief)

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 166, nr. 25 (Brief)

¹³¹ Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter invoering van een verklaring van verbondenheid, en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlanderschap na erkenning, *Kamerstukken II* 2005/06 en 2006/07, 30 584, nr. 1-10.

¹³² Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/2) van de Minister van Justitie, *Stcrt.* 24, p. 10.

3.3.8. Integratie

Als het in Nederland gaat over integratie, dan gaat het niet alleen over migranten, maar ook over in Nederland geboren nakomelingen van migranten. Veel aandacht is er daarbij voor de positie van en de problemen met niet-westerse allochtonen. Dit zijn personen van wie ten minste één ouder is geboren in een van de landen in de werelddelen Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije. Van oudsher is daarbij vooral veel aandacht voor allochtonen uit de belangrijkste herkomstlanden, Marokko, Turkije, de Nederlandse Antillen en Aruba en Suriname.

Tabel 11: Bevolking naar herkomstgroepering per 1 januari (2004-2008)

Herkomstgroepering	2004	2005	2006	2007	2008	%
Totaal bevolking	16.258.032	16.305.526	16.334.210	16.357.992	16.405.399	100,0%
Allochtoon	3.088.152	3.122.717	3.147.615	3.170.406	3.215.416	19,6%
Autochtoon	13.169.880	13.182.809	13.186.595	13.187.586	13.189.983	80,4%
Totaal niet-westerse allochtoon	1.668.297	1.699.042	1.720.050	1.738.452	1.765.730	10,8%
Totaal westerse allochtoon	1.419.855	1.423.675	1.427.565	1.431.954	1.449.686	8,8%
Marokko	306.219	315.821	323.239	329.493	335.127	2,0%
Nederlandse Antillen en Aruba	130.722	130.538	129.683	129.965	131.841	0,8%
Suriname	325.281	329.430	331.890	333.504	335.799	2,0%
Turkije	351.648	358.846	364.333	368.600	372.714	2,3%

bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 28-5-2008

In het coalitieakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie is veel aandacht besteed aan het integratievraagstuk. Daarbij worden de volgende prioriteiten aangegeven:

- inburgering;
- bestrijding taalachterstanden bij kinderen;
- vergroting arbeidsparticipatie;
- handvest verantwoordelijk burgerschap;
- Nederlandse imamopleiding;
- bestrijding van discriminatie;
- bevordering amateursport en vrijwilligerswerk als bindmiddel.

Wet inburgering van kracht

Op 1 januari 2007 is de Wet inburgering van kracht geworden.¹³³ Dat betekent dat er een algemene inburgeringsplicht is voor in beginsel alle vreemdelingen voor zover deze personen niet:

- gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland verbleven;
- over bepaalde diploma's of certificaten of andere soortgelijke bewijsstukken beschikken; en/of
- hebben aangetoond te beschikken over voldoende mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en evidente kennis van de Nederlandse samenleving.

Uitgezonderd zijn ook houders van een verblijfsvergunning voor een tijdelijk verblijfsdoel (onder meer arbeid) en personen die op grond van het vrije verkeer van personen (onder meer op grond van richtlijn 2004/38/EG) in Nederland verblijven.

Nieuwkomers die voor hun komst naar Nederland het basisexamen inburgering in het kader van de Wet inburgering buitenland hebben behaald, dienen binnen drieënhalve jaar na hun komst naar Nederland het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, anderen binnen vijf jaar. Vreemdelingen die op 1 januari 2007 al rechtmatig verblijf in Nederland hadden (de zogenaamde oudkomers) en voor wie de inburgeringsplicht geldt, krijgen van het college van Burgemeester en Wethouders van hun woonplaats te horen wanneer de termijn van vijf jaar voor hen aanvangt. Inburgeringsplichtigen zijn meestal zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding op het inburgeringsexamen, ook financieel. Voor bepaalde kwetsbare groepen wordt de inburgering geregeld door de gemeenten. Daarbij gaat het om personen

¹³³Wetsvoorstel houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), *Kamerstukken II* 2005/06 en 2006/07, 30 308, nr. 1- 122; *Kamerstukken I* 2005/06 en 2006/07, 30 881, nr. A-I.

zonder inkomen uit arbeid of uitkering, bepaalde groepen bijstands- en uitkeringsgerechtigden, houders van een verblijfsvergunning asiel en geestelijke bedienaren.

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voor een zelfstandige verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf¹³⁴, moet voldaan worden aan de inburgeringsplicht. Verder kan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht door de gemeente bestraft worden met een bestuurlijke boete van 500 euro. De gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet inburgering.

Doel van de inburgering

Doel van de inburgering is het verwerven van vreemdelingen van voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving om hier volwaardig te kunnen participeren. Op het gebied van taalvaardigheid is de norm van het inburgeringsexamen op het niveau A2 conform het Europese Raamwerk voor moderne Vreemde Talen (CEFR) vastgesteld. Voor oudkomers wordt voor schriftelijke vaardigheden slechts niveau A1 gevraagd. Omdat oudkomers vaker laag opgeleid of zelfs analfabeet zijn, worden voor deze groep minder hoge eisen aan de schriftelijke vaardigheden gesteld. Voor hen zou het leren lezen en schrijven in het Nederlands een (te) grote inspanning zijn, terwijl ook zij het examen moeten kunnen halen.¹³⁵

Naast taalvaardigheden moet de inburgeringsplichtige ook kennis over de Nederlandse samenleving (KNS) verwerven. Het onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving zal voor iedere inburgeringsplichtige op hetzelfde niveau worden afgenomen. De volgende onderwerpen komen daarbij aan bod:

- werk en inkomen;
- omgangsvormen, waarden en normen;
- wonen;
- gezondheid en gezondheidszorg;
- geschiedenis en geografie;
- instanties;
- staatsinrichting en rechtsstaat;
- onderwijs en opvoeding.¹³⁶

Uitvoeringsproblemen

De invoering van de Wet inburgering is gepaard gegaan met grote uitvoeringsproblemen. Zoals in het vorige Policy Analysis Report al werd aangegeven, was er veel verzet van de zijde van de gemeenten tegen de snelle invoering van de Wet inburgering. Zij uitten vooral hun zorgen over de uitvoerbaarheid en financiering van de nieuwe wet. In de tweede helft van 2007 bleek het aantal cursisten voor inburgeringscursussen enorm tegen te vallen. Cursusaanbieders kwamen in de problemen en gemeenten slaagden er niet in voldoende mensen een inburgeringscursus aan te bieden. Naar aanleiding van de signalen van aanbieders en gemeenten heeft de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie daarom op korte termijn een aantal substantiële wijzigingen doorgevoerd.¹³⁷ Gemeenten kunnen vanaf 1 november 2007 een aanbod doen voor een inburgeringsprogramma aan alle inburgeringsplichtigen. Ook komt er vanaf 1 januari 2008 een mogelijkheid om inburgeringsplichtigen een door het Rijk bekostigde inburgeringsvoorziening op het hogere niveau van het staatsexamen aan te

¹³⁴ (Huwelijks-)partners van personen die voor een niet-tijdelijk doel in Nederland verblijven, kunnen na drie jaar verblijf in Nederland op grond van een afhankelijke verblijfsvergunning een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd aanvragen voor voortgezet verblijf. Dit is een sterkere verblijfsvergunning, omdat bijvoorbeeld beëindiging van het huwelijk geen reden meer is de vergunning in te trekken (Besluit van 5 december 2006 tot uitvoering en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet inburgering (Besluit inburgering), *Stb.* 2006, 645).

¹³⁵ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Directie Inburgering en Integratie. (2008) *Taalvaardigheid*. Op 31 maart 2008 ontleend aan www.handreikinginburgeringgemeenten.nl.

¹³⁶ Ministerie van VROM, Directie Inburgering en Integratie. (2008) *Kennis Nederlandse samenleving*. Op 31 maart 2008 ontleend aan www.handreikinginburgeringgemeenten.nl.

¹³⁷ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 143, nr. 2 (Verslag SO).

bieden. Met het behalen van een hoger niveau dan het inburgeringsexamen wordt de kans vergroot om daadwerkelijk te participeren in de Nederlandse samenleving.¹³⁸

Opschrijven normen Wet inburgering buitenland

Sinds 15 maart 2006 moeten in het kader van de Wet inburgering buitenland bepaalde categorieën migranten al in het land van herkomst een basisexamen inburgering afleggen. Het gaat dan om alle mvv-plichtige vreemdelingen in de leeftijd van 16 tot 65 jaar die voor gezinshereniging of gezinsvorming dan wel voor verblijf als geestelijk voorganger of godsdienstleraar naar Nederland willen komen. Het examen moet afgelegd worden op een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland en wordt telefonisch afgenomen door een sprekende computer. Ook de beoordeling van de antwoorden gebeurt geautomatiseerd.¹³⁹

Om de kwaliteit van de uitvoering van de wet te waarborgen, is het functioneren van de toetstechniek onderzocht door het onafhankelijke onderzoeksinstituut TNO¹⁴⁰. Ten eerste is onderzocht of er substantiële verschillen zijn tussen de geautomatiseerde beoordeling van de examenresultaten en menselijke beoordeling. Uit het rapport van TNO van 11 april 2007 blijkt dat dit niet het geval is, waardoor het vervangen van menselijke beoordeling door automatische beoordeling mogelijk is. Ook is gekeken naar de zak-/slaaggrens van de taalvaardigheidstoets. Daarover oordeelde TNO dat met de huidige vertaling van scores kandidaten een hoger niveau krijgen toegekend dan de bedoeling was van degenen die de toets ontwikkeld hebben.¹⁴¹

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft naar aanleiding van deze conclusies op 29 mei 2007 een verhoging aangekondigd van de zak-/slaaggrens voor de Toets Gesproken Nederlands.¹⁴² Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister echter eerst nog nader advies ingewonnen over de conclusies van TNO. Dit nader advies bevestigt de conclusie dat de grens dit moment te laag was ingesteld, maar dat het lastig blijkt de zak-/slaaggrens exact te bepalen. Toch heeft de minister besloten tot verhoging van de zak-/slaaggrens, met ingang van 15 maart 2008, waardoor kandidaten meer vragen goed moeten beantwoorden om te slagen. Het gaat om een tussentijdse aanpassing. Er wordt nader onderzoek gedaan naar een definitieve instelling van de zak-/slaaggrens. Naar aanleiding van de conclusie van TNO dat de automatische beoordeling van de examens voldoet, is per 1 november 2007 de menselijke herbeoordeling van kandidaten die gezakt, zijn beëindigd.¹⁴³

Kabinet kondigt Deltaplan inburgering aan

Een van de speerpunten voor het nieuwe kabinet op het gebied van integratie is, zoals hierboven al gemeld, inburgering. In het coalitieakkoord is daarom een Deltaplan inburgering aangekondigd. Daarmee moeten de wachtlijsten voor inburgerings- en taalcursussen worden weggewerkt en de inburgering verdiept: het gaat om 'meedoen' in de breedste zin van het woord. Wie meedoet, hoort er vervolgens ook echt bij. Daarvoor wil het kabinet afspraken maken met gemeenten, maatschappelijke organisaties en onderwijsinstellingen.¹⁴⁴

Op 7 september 2007 is het in het coalitieakkoord aangekondigde Deltaplan inburgering door de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁴⁵ Het Deltaplan dient twee doelen, namelijk het vergroten van de kwaliteit van de inburgering en het vergroten van het aantal inburgeraars. Kwaliteitsverbetering dient bereikt te worden door meer maatwerk aan te bieden door rekening te houden met de verschillen tussen doelgroepen, bijvoorbeeld op basis van opleidingsniveau.

¹³⁸ Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (2007) *Ministerraad akkoord met vereenvoudiging wet inburgering*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.regering.nl.

¹³⁹ Ministerie van Justitie. (2008) *Naar Nederland: Het examen*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.naarnederland.nl.

¹⁴⁰ Zie www.tno.nl voor meer informatie over deze organisatie.

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2006/07*, 29 700, nr. 40 (Brief).

¹⁴² *Kamerstukken II 2006/07*, 29 700, nr. 40 (Brief).

¹⁴³ *Kamerstukken II 2007/08*, 29 700, nr. 49 (Brief).

¹⁴⁴ CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 143, nr. 1 (Brief).

Het wordt dus ook mogelijk op een hoger niveau in te burgeren. Voor inburgeraars zonder baan wordt de inburgering meer gekoppeld aan programma's om de maatschappelijke en economische participatie te bevorderen, bijvoorbeeld door het inburgeringsprogramma te koppelen aan een beroepsopleiding. Ook zal er worden geïnvesteerd in de opleiding van degenen die de inburgeringsprogramma's uitvoeren.¹⁴⁶

Het kabinet wil dat er tot 2011 250.000 inburgeringsprogramma's worden aangeboden. De termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet worden gehaald, wordt vanaf 2009 voor alle groepen inburgeraars gelijk, namelijk drie en een half jaar. Ook bevat het Deltaplan het voornemen om op termijn de gemeenten de mogelijkheid te bieden aan alle groepen inburgeraars een aanbod doen voor een door het Rijk bekostigd inburgeringsprogramma (waarbij de eigen bijdrage van € 270 gehandhaafd blijft). Deze mogelijkheid is echter naar aanleiding van de hierboven genoemde problemen bij de aanbieders van inburgeringscursussen versneld ingevoerd per 1 november 2007.

Integratienota

In november 2007 presenteerde de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie haar beleidsvoornemens tot en met 2011 op het gebied van integratie aan de Tweede Kamer.¹⁴⁷ Naast het Deltaplan inburgering zet het kabinet in op twee hoofdthema's: maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Daaruit vloeien de volgende beleidsprioriteiten voort:

- een gemeenschappelijke agenda voor integratiebeleid met de gemeenten met als elementen het tegengaan van segregatie en het bevorderen van sociale, culturele en economische participatie, het belang van eigen verantwoordelijkheid en de krachtige bestrijding van criminaliteit, radicalisme en overtreding van grondrechten;
- bestrijding van achterstanden via onderwijs en het tegengaan van segregatie in het onderwijs;
- meer aandacht bij jeugdzorg en jeugdvoorzieningen voor allochtone jongeren met het actieplan 'Diversiteit in het jeugdbeleid';
- vergroting van de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen met een belangrijke rol voor het beroepsopleiding en met behulp van afspraken tussen bedrijven, het beroepsopleiding, re-integratiestellingen en gemeenten;
- een centrale rol voor integratie in het project Krachtwijken, een project van de regering om veertig probleemwijken aan te pakken;
- specifiek beleid om de oververtegenwoordiging van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren in de criminaliteit aan te pakken.

Daarnaast is er in de nota ook aandacht voor de integratie van de groeiende groep Oost-Europeanen die zich door de uitbreiding van de Europese Unie in toenemende mate al dan niet tijdelijk in Nederland vestigen. De bespreking van de integratieplannen van het kabinet in het parlement vindt in 2008 plaats.

WRR-rapporten

In 2006 ontstond er ophef over een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹⁴⁸ over islamitisch activisme (zie het Policy Analysis Report 2006). In het rapport is de mogelijke rol van islamitisch activisme bij democratisering en verbetering van de mensenrechten in islamitische landen onderzocht. Ook geeft de WRR haar visie op manieren voor Nederland en Europa om processen van democratisering en verbetering van de mensenrechten in de islamitische wereld te ondersteunen.¹⁴⁹ De ophef in 2006 ontstond echter vooral door kritiek van de WRR in het rapport en tijdens de presentatie van het rapport op het politieke en publieke debat in Nederland over de islam, waarbij volgens de Raad sprake is van islamofobie, stigmatisering en een klimaat van confrontatie.

¹⁴⁶E-Quality. (2008) *Factsheet Deltaplan Inburgering: Kansen voor emancipatie*. Op 2 april 2008 ontleend aan www.e-quality.nl.

¹⁴⁷*Kamerstukken II 2007/08*, 31 268, nr. 1-2 (Brief/Nota).

¹⁴⁸De WRR is een onafhankelijk adviesorgaan voor de regering, met als doel deze te adviseren over toekomstige ontwikkelingen die van groot maatschappelijk belang zijn. Bij die adviezen staat de wetenschappelijke benadering voorop. Zie voor meer informatie www.wrr.nl.

¹⁴⁹Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2006) *Dynamiek in islamitisch activisme: Aankopingspunten voor democratisering en mensenrechten*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport vond op 6 september 2007 het debat in de Tweede Kamer plaats.¹⁵⁰ Het kabinet was positief over het rapport, maar was het op een aantal punten oneens met de WRR.¹⁵¹ Veel fracties in de Tweede Kamer bekritiseerden het rapport in meer of mindere mate, omdat te eenzijdig de positieve elementen van islamitisch activisme zouden worden benadrukt, een conclusie die gedeeld werd door het kabinet en waartoe ook het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer¹⁵² kwam. Het debat werd echter gedomineerd door PVV-fractie leider Wilders, die het debat gebruikte om zijn visie op de islam voor het voetlicht te brengen. Het was juist dit element van het debat dat veel media-aandacht genereerde.¹⁵³ In zijn bijdrage omschreef Wilders de islam als een ideologie van haat en geweld, waarbij hij ook inging op de verschillen tussen het joden- en christendom enerzijds en de islam anderzijds. Er is volgens hem sprake van een toenemende islamisering van Nederland en Europa, die gestopt moet worden. Hij bepleit onder andere het verbieden van de Koran, het sluiten van islamitische scholen, het verbieden van de boerka en het niet meer toestaan van de bouw van nieuwe moskeeën. De standpunten van de PVV werden scherp veroordeeld door de overige fracties in de Tweede Kamer.

Twee weken na het debat, op 24 september 2007, presenteerde de WRR het rapport 'Identificatie met Nederland'¹⁵⁴ over de manier waarop 'de Nederlandse identiteit' wordt gebruikt in het beleid en in het politieke en publieke debat. De WRR bekritiseerde vooral de pogingen om 'de' nationale identiteit te definiëren en te gebruiken als een concept dat (weer) als de kern van de Nederlandse gemeenschap kan fungeren. CDA, VVD en PVV reageerden kritisch op het WRR-rapport en ook op de opiniepagina's van de diverse kranten werd de presentatie bekritiseerd.¹⁵⁵ Ook de toespraak bij de presentatie van het rapport van Hare Koninklijke Hoogheid Prinses Máxima der Nederlanden, zelf van Argentijnse afkomst, droeg bij aan de ophef. De prinses relativeerde in haar toespraak het bestaan van 'de' Nederlandse identiteit. Vooral haar uitspraak "de' Nederlander bestaat niet" leidde tot commotie. Vooral PVV-fractie leider Wilders bekritiseerde in de media de uitlatingen van de prinses.¹⁵⁶

Boerkaverbod

Het vorige kabinet had eind 2006 het voornemen bekendgemaakt om een wetsvoorstel te formuleren om te komen tot een algemeen verbod van gezichtsbedekkende kleding in de (semi-)openbare ruimte.¹⁵⁷ Hiermee volgde het kabinet een motie van 20 december 2005 van de Tweede Kamer om een boerkaverbod in de openbare ruimte in te stellen.¹⁵⁸ Het debat over dit onderwerp, dat in 2006 al veel aandacht kreeg, zorgde ook in 2007 tot veel ophef. In het regeerakkoord is opgenomen dat ter bescherming van de openbare orde en veiligheid gelaatsbedekkende kleding kan worden verboden.¹⁵⁹ In 2007 is het kabinet echter niet met een standpunt hierover of met concrete voorstellen gekomen. Wel heeft het kabinet de Tweede Kamer gemeld bezig te zijn met een onderzoek of naast al bestaande

¹⁵⁰ *Handelingen II* 2007/08, nr. 93, p. 5260-5319.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 115 (Brief).

¹⁵² Het Onderzoeks- en Verificatiebureau adviseert en ondersteunt de Tweede Kamer bij eigen onderzoek, onderzoek dat in opdracht van de Kamer wordt gedaan en bij de beoordeling van onderzoeksrapporten die aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Sinds 1 december 2007 is dit bureau samen met de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven opgegaan in het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven. (voor meer informatie, zie www.tweedekamer.nl).

¹⁵³ Zie onder anderen Meerhof, T. (2007, 7 september) En weer domineert Wilders het debat. *De Volkskrant*, p. 3; Stokman, D. en Valk, G. (2007, 7 september) *Geert Wilders, koning of nar?* Op 9 april 2008 ontleend aan www.nrc.nl; www.nu.nl (2007, 6 september) *Wilders noemt minister Vogelaar 'knettergek*. Op 9 april 2008 ontleend aan www.nu.nl; NOS Journaal (2006, 7 september) *Motie tegen Vogelaar verworpen*. Op 9 april 2008 ontleend aan <http://www.nos.nl/nosjournaal/archief/index.html>.

¹⁵⁴ WRR. (2007) *Identificatie met Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

¹⁵⁵ Koopmans, R. (2007, 26 september) Prinses Maxima maakt denkfout. *NRC Handelsblad*, Opinie; Ankersmit, F. (2007, 29 september) Dit is politiek, geen wetenschap, *Trouw*, Letter en Geest.

¹⁵⁶ *NRC Handelsblad*. (2007, 25 september) *Máxima: 'Nederlandse identiteit nog niet ontdekt'*.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 754, nr. 91 (Brief).

¹⁵⁸ *Handelingen II* 2005/06, nr. 36, p. 2546.

¹⁵⁹ CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag.

wetgeving er ter bescherming van de openbare orde en veiligheid aanvullende maatregelen nodig zijn om gelaatsbedekkende kleding te verbieden.¹⁶⁰

Nadat de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie in februari, kort na haar aantreden, in de media aan had gegeven geen problemen te hebben met het dragen van een boerka op straat, stak een storm van kritiek op. Vooral de rechtse oppositie (VVD en PVV) roerde zich, maar ook regeringspartij CDA reageerde zeer kritisch op deze uitspraak. Het voornemen van het vorige kabinet was immers een algeheel verbod. Naar aanleiding van deze uitspraak en het ontbreken van het voornemen tot een algeheel boerka- en nikaabverbod in de openbare ruimte in het coalitieakkoord, diende de PVV in juli 2007 zelf een wetsvoorstel met die strekking in.¹⁶¹ De behandeling hiervan was eind 2007 echter nog niet afgerond.

3.3.9. Illegale immigratie en legalisering

De regeling tot afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (pardonregeling)

Een van de belangrijke concrete voornemens van het nieuwe kabinet en een langgekoesterde wens van de linkse oppositie tegen de vorige regering, was het tot stand brengen van een pardonregeling voor uitgeprocedeerde asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet (de Vreemdelingenwet van vóór 1 april 2001) asiel hadden aangevraagd. Nadat er na heftig politiek debat eind 2006 een tijdelijke uitzettingsstop was gekomen voor die categorieën vreemdelingen die mogelijk onder het pardon zouden vallen (zie het Policy Analysis Report 2006), werd tijdens de coalitieonderhandelingen voor het kabinet-Balkenende IV een compromis bereikt over een pardonregeling, ook al was het CDA, de grootste partij in de nieuwe regering, geen voorstander van een dergelijke regeling.¹⁶²

In het regeerakkoord is aan de uitvoering van de pardonregeling een aantal voorwaarden gekoppeld. Ten eerste dient er een akkoord te zijn tussen het Rijk en de gemeenten, verenigd in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), over de uitvoering van de pardonregeling en de consequenties daarvan. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting en integratie van vergunninghouders.
- Van de gemeenten wordt medewerking verwacht bij de terugkeer van vreemdelingen.
- Er moet een einde komen aan gemeentelijke (financiering van) de noodopvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meer rechtmatig in Nederland verblijven.

Ten tweede is aan het pardon het voornemen gekoppeld om de toelatingsprocedure voor asiel te verbeteren (zie § 2.3.1) en om te voorkomen dat er nieuwe achterstanden ontstaan.¹⁶³

Uiteindelijk is het akkoord met de VNG gesloten op 25 mei 2007. Na een uitgebreid debat in de Tweede Kamer is de zogenaamde Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet uiteindelijk op 15 juni 2007 in werking getreden.¹⁶⁴ Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning moet de vreemdeling:

- de eerste asielaanvraag vóór 1 april 2001 hebben ingediend, dan wel zich al vóór 1 april 2001 bij de IND of vreemdelingenpolitie hebben gemeld voor het indienen van een asielaanvraag;
- sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland hebben verbleven¹⁶⁵; én,

¹⁶⁰Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 2006/07, nr. 82, p. 4436.

¹⁶¹Wetsvoorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikaabs in de openbare ruimte (boerkaverbod), *Kamerstukken II* 2006/07 en 2007/08, 31 108, nr. 1-6.

¹⁶²CDA. (2008) *Standpunten: Asielbeleid, generaal pardon*, Op 18 februari 2008 ontleend aan www.cda.nl.

¹⁶³*Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1138 (Brief).

¹⁶⁴Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 12 juni 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzestigste wijziging), *Stcrt.* 111, p. 15; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 juni 2007, nr. 2007/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 111, p. 12.

¹⁶⁵Een van de mogelijkheden om aan te tonen dat een vreemdeling ononderbroken in Nederland heeft verbleven, is een verklaring van de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling woont dat deze daar gedurende heel 2006 heeft verbleven.

- voor zover toepasselijk, vooraf schriftelijk hebben aangegeven dat de lopende procedures onvoorwaardelijk worden ingetrokken bij verblijfsaanvaarding op grond van de regeling.

Als de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid wordt evenmin een vergunning op grond van deze regeling verleend. Ook als de vreemdeling in verschillende procedures verschillende onjuiste identiteiten of nationaliteiten heeft opgegeven waarvan is vastgesteld dat deze niet juist zijn, komt deze niet in aanmerking voor een vergunning op grond van de regeling. Anderen bij wie twijfel is over identiteitsgegevens, kunnen binnen twee maanden opheldering verschaffen, anders komen ook zij niet in aanmerking voor een vergunning.

De verwachting begin 2007 was dat er tussen de 25.000 en 30.000 vreemdelingen in aanmerking zouden komen voor de regeling. Op 28 januari 2008 had de IND aan circa 25.000 vreemdelingen een aanbod gedaan, waarop al door ongeveer 21.000 vreemdelingen positief was gereageerd. Op dat moment was van ruim 5.000 vreemdelingen vast komen te staan dat zij ten gevolge van contra-indicaties geen aanbod zouden krijgen.¹⁶⁶

Er is veel kritiek op de regeling vanuit de rechtse oppositie. Daarbij is bijvoorbeeld de hoogte van de directe en indirecte kosten¹⁶⁷ van de regeling onderwerp van discussie, evenals de mogelijk aanzuigende werking. Belangrijkste kritiekpunt is echter dat volgens de rechtse oppositie met deze regeling vreemdelingen worden beloofd die zich niet aan de wet hebben gehouden door niet te vertrekken uit Nederland, ondanks een of meerdere definitieve afwijzingen van hun asielverzoek(en). De Staatssecretaris van Justitie heeft in reactie op dit verwijt aangegeven dat het Kabinet heeft besloten tot het treffen van de regeling om optimaal in te kunnen zetten op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, om te voorkomen dat de uitvoering ervan vastloopt en om tegemoet te komen aan een maatschappelijk breed gevoeld probleem. Zij erkende dat het verschil tussen vreemdelingen die na een afwijzing Nederland hebben verlaten en zij die dit niet hebben gedaan een beeld van ongelijkheid kan oproepen. Het kabinet heeft echter gemeend dat de argumenten, zoals eerder beschreven, die pleiten vóór de regeling zwaar wegen. Er is ook geen sprake van daadwerkelijke rechtsongelijkheid.¹⁶⁸ De linkse oppositie was in beginsel positief over de regeling, maar probeerde nog wel deze verder op te rekken.¹⁶⁹

Successen in de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel

De bestrijding van mensenhandel en -smokkel is een prioriteit van de Nederlandse politie- en justitiediensten. In 2007 werd op dit terrein, vaak in samenwerking met de autoriteiten in andere landen, een aantal successen geboekt:

- In januari werd een Somaliër aangehouden, die vermoedelijk een van de organisatoren van een netwerk mensensmokkelaars is.
- In februari werden in Nederland en Duitsland twaalf verdachten aangehouden in een onderzoek naar een omvangrijk netwerk van internationaal opererende Turkse vrouwenhandelaren.
- In oktober werd een twintigtal arrestaties en doorzoeken verricht in Nederland, de Verenigde Staten, Engeland, België, Frankrijk, Duitsland en Spanje in een onderzoek naar mensenhandel met betrekking tot minderjarige asielzoekers uit Nigeria.
- In november werden vier verdachten aangehouden van smokkel van Chinezen naar Engeland.

Medische zorg voor illegalen

In juli 2007 ging de ministerraad akkoord met een wetsvoorstel van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om de financiering van medisch noodzakelijke zorg aan illegalen te

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 018, nr. 33 (Brief).

¹⁶⁷ De Staatssecretaris van Justitie heeft de Tweede Kamer gemeld dat de directe kosten voor de pardonregeling circa 329 miljoen euro bedragen in de periode 2007-2009. Daar staat op langere termijn wel een kostenreductie tegenover. De indirecte kosten (bijvoorbeeld ten gevolge van het verstrekken van uitkeringen) konden nog niet in kaart worden gebracht. (*Kamerstukken II 2007/08*, 31 018, nr. 31 (Brief)).

¹⁶⁸ *Kamerstukken II 2006/07*, 31 018, nr. 3 (Verslag SO).

¹⁶⁹ *Handelingen II 2006/07*, nr. 78, p. 4117 – 4147.

stroomlijnen.¹⁷⁰ Dit voornemen had het vorige kabinet al kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer op 18 december 2006.¹⁷¹ Hiermee worden de bestaande financieringsregelingen vervangen door één regeling. In oktober 2007 diende de regering het wetsvoorstel in bij de Kamer.¹⁷² Uitgangspunt blijft dat personen die onverzekerd zijn zelf de kosten voor de aan hen verleende medische zorg dienen te betalen en dit geldt ook voor illegalen. Als vast is gesteld dat zij daartoe niet in staat zijn, moet de zorgverlener ergens de kosten kunnen verhalen.

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat er bijdragen verstrekt worden door de overheid aan zorgaanbieders die inkomsten mislopen ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan vreemdelingen die zijn uitgesloten van toegang tot de sociale zorgverzekeringen (vooral illegalen), die de rekening van de zorgaanbieder niet kunnen betalen en bovendien onverzekerd zijn tegen ziektekosten. De regeling zal worden uitgevoerd door het College voor zorgverzekeringen (CVZ)¹⁷³. Daarbij kunnen twee situaties worden onderscheiden:

- Voor vormen van zorg waarvoor een doorverwijzing noodzakelijk is en die planbaar zijn, komen alleen zorgaanbieders voor vergoeding in aanmerking die een contract hebben met het CVZ. Dat geldt ook voor apothekers.
- Alle aanbieders in de eerstelijns zorg (onder meer huisarts en verloskundige) kunnen een bijdrage van het CVZ krijgen voor medisch noodzakelijke zorg aan illegalen. Hetzelfde geldt uiteraard voor medisch noodzakelijke zorg die meteen moet worden verleend, zoals in het geval van een hartaanval.

Om voor vergoeding in aanmerking te komen, moet het wel gaan om medisch noodzakelijke zorg.¹⁷⁴ Over wat hieronder moet worden verstaan, heeft de commissie-Klazinga op 19 december 2007 advies uitgebracht. Dit advies is onderdeel van het rapport van de commissie waarin zij op initiatief van de medische beroepsgroepen professionele standpunten heeft geformuleerd over de medische zorg voor zieke vreemdelingen die verwikkeld zijn in vreemdelingenprocedures of illegaal in Nederland verblijven.¹⁷⁵ Een reactie van de Minister van VWS op het advies wordt in 2008 verwacht.

3.3.10. Terugkeer

Het nieuwe kabinet geeft bijzondere aandacht aan het terugkeerbeleid. In het beleidsprogramma worden de doelstellingen als volgt geformuleerd: het kabinet wil de effectiviteit vergroten van het terugkeerbeleid en van het gecontroleerde vertrek van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben.¹⁷⁶ Daarbij wordt gestimuleerd dat de vreemdeling zelfstandig vertrekt, maar zo nodig zal worden gewerkt aan het realiseren van gedwongen vertrek. Een belangrijke rol wordt toebedeeld aan de nieuwe Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), die op 1 januari 2007 van start is gegaan (zie ook §1.3). De volgende aandachtspunten worden genoemd:

- Een op de persoon gerichte aanpak (casemanagement) staat bij de DT&V centraal.
- De medewerking van gemeenten aan de uitvoering van het terugkeerbeleid moet worden vergroot.

¹⁷⁰Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (2007) *Persbericht ministerraad: Eén regeling voor financiering zorg aan illegalen*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.regering.nl.

¹⁷¹*Kamerstukken II 2006/07*, 29 689, nr. 126 (Brief).

¹⁷²Wetsvoorstel tot wijziging van de Zorgverzekeringswet in verband met de verstrekking van bijdragen aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan bepaalde groepen vreemdelingen en van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten met het oog op verzekering van bepaalde groepen minderjarige vreemdelingen, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 249, nr. 1-6.

¹⁷³Het College voor zorgverzekeringen (CVZ) is een zelfstandig bestuursorgaan met een aantal belangrijke taken op het gebied van de toegankelijkheid en inhoud van het zorgverzekeringsstelsel in Nederland. Daarbij is het CVZ onder andere verantwoordelijk voor het uitvoeren van voorzieningen en regelingen voor groepen mensen die zich om uiteenlopende redenen niet kunnen of willen verzekeren (op 6 mei 2008 ontleend aan www.cvz.nl).

¹⁷⁴*Kamerstukken II 2007/08*, 31 249, nr. 3 (MvT).

¹⁷⁵Commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen (2007). *Arts en Vreemdeling*. Utrecht: KNMG, LHV, NVvP, Orde van Medisch Specialisten, Pharos.

¹⁷⁶Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

- Ter bevordering van de medewerking van de landen van herkomst zal daarbij ook de relatie met ontwikkelingssamenwerking worden gelegd.

De regeling tot afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet (pardonregeling)

Het terugkeerbeleid kreeg ook bijzondere aandacht bij de totstandkoming en uitvoering van de “Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet”, die in de vorige paragraaf al uitgebreid aan de orde is gekomen. Een van de voorwaarden die in het coalitieakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie werd gesteld voor de regeling, was het bereiken van overeenstemming met de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten over het verlenen van medewerking aan volledige uitvoering van de Vw 2000 inclusief terugkeer.¹⁷⁷

Op 25 mei 2007 hebben de Staatssecretaris van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een bestuursakkoord gesloten over de uitvoering van de regeling. Afgesproken is dat de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de gemeenten elkaar op lokaal niveau bij de uitvoering van het terugkeerbeleid optimaal ondersteunen en informeren, met rechtstreekse aanspreekpunten voor de gemeenten bij de DT&V. Ook is afgesproken dat de VNG betrokken wordt bij de manier waarop vreemdelingen gefaciliteerd worden bij het realiseren van het vertrek. Er zal onder meer een gemeentelijke klankbordgroep worden ingericht waarin de samenwerkingsrelatie tussen DT&V en gemeenten nader zal worden ingevuld, met als doel het voorkomen van illegaliteit. Ook is afgesproken dat de gemeenten niet mee zullen werken aan de opvang van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Er was vervolgens veel te doen over een specifiek onderdeel van de inhoud van de afspraken tussen het Rijk en de gemeenten. Naar aanleiding van uitspraken van de Staatssecretaris van Justitie in een debat in de Tweede Kamer¹⁷⁸ ontstond de indruk dat de gemeenten ook de namen en adressen moesten doorgeven van illegale vreemdelingen die zich gemeld hadden en waarvan de gemeenten hadden vastgesteld dat ze niet in aanmerking kwamen voor de pardonregeling. Dit leidde tot veel verwarring, waarbij een aantal burgemeesters in de media stelling nam tegen deze vermeende verplichting.¹⁷⁹ Uiteindelijk leidde dit tot een nieuwe gezamenlijke verklaring van de staatssecretaris en de VNG, waarin een meldplicht voor de gemeenten niet ter sprake komt, maar wel de afspraken ten aanzien van de uitvoering van het terugkeerbeleid nader worden uitgewerkt.¹⁸⁰

Onderzoeksrapport uitzetting vreemdelingen

In oktober 2006 wijdde het televisieprogramma *Netwerk* twee uitzendingen aan de uitzetting van vreemdelingen door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Volgens *Netwerk*, dat zich onder andere baseerde op de verklaringen van voormalige medewerkers van de KMar, werd daarbij buitenproportioneel vaak geweld gebruikt. Op 28 augustus 2007 heeft de onafhankelijke Commissie van Toezicht Uitzettingen Koninklijke Marechaussee de resultaten gepresenteerd van haar onderzoek naar de beweringen in de rapportage. Ze concludeert dat van een “structurele excessieve geweldsinzet” geen sprake is. Wel komt “incidenteel geïmproviseerd geweld” voor bij uitzettingen. De Commissie heeft een aantal aanbevelingen voor verbetering gedaan, waarop door het kabinet positief is gereageerd. Een aantal aanbevelingen heeft betrekking op de voorbereiding van de daadwerkelijke uitzetting. Ook de ontvangst en het verblijf op het verwijdercentrum op Schiphol kan verbeterd worden, zodat de vreemdeling meer op zijn gemak gesteld wordt. Ten aanzien van het gebruik van geweld pleit de Commissie voor enkele aanvullende protocollen, voor de aanschaf van nieuw materiaal en voor verdere verbetering van de opleiding en ervaring van het personeel. Ten slotte moet er ook steeds aandacht zijn voor best practices en wordt het maken van video-opnames van uitzettingen aangeraden, zowel ter controle als voor opleidingsdoeleinden.¹⁸¹

¹⁷⁷ CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag

¹⁷⁸ *Handelingen II 2006/07*, nr. 85, p. 4657-4659.

¹⁷⁹ Meerhof, R. (2007, 11 juli). Trekken aan het losse draadje. *De Volkskrant*, p. 3.

¹⁸⁰ Staatssecretaris van Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2007) *Gezamenlijke verklaring Justitie en VNG over pardonregeling*. Op 21 maart 2008 ontleend aan www.vng.nl.

¹⁸¹ *Kamerstukken II 2006/07*, 30 176, nr. 9 (Brief).

Vreemdelingenbewaring van kinderen ten behoeve van terugkeer

In het vorige Policy Analysis Report is al uitgebreid ingegaan op de problematiek van detentie van gezinnen met minderjarige kinderen in het kader van uitzetting. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat gezinnen met minderjarige kinderen gedetineerd worden ten behoeve van hun uitzetting, kondigde de toenmalige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in juni 2006 in een brief aan de Tweede Kamer de komst aan van een speciale onderdaklocatie voor gezinnen met kinderen die meewerken aan uitzetting.¹⁸² In januari 2007 heeft de Minister van Justitie de Kamer geïnformeerd over de concrete invulling hiervan.¹⁸³

Na een negatieve beslissing op een asielaanvraag wordt in principe een vertrektermijn gegund van 28 dagen en in deze periode is er nog recht op opvang. De onderdaklocatie is bedoeld voor de periode na het aflopen van de vertrektermijn. Gezinnen die onder de nieuwe Vreemdelingenwet (dus vanaf 1 april 2001) een (eerste) asielverzoek hebben ingediend en tijdens de vertrektermijn actief hebben gewerkt aan de zelfstandige terugkeer komen in aanmerking voor opvang in de onderdaklocatie na het verstrijken van de vertrektermijn. In ieder geval dient een aanvraag voor een *laissez-passer*¹⁸⁴ te zijn ingediend en moet de vreemdeling zich tot de IOM hebben gewend. Het verblijf in de onderdaklocatie duurt maximaal twaalf weken.

Gezinnen met kinderen die niet actief aan hun vertrek hebben meegewerkt, gezinnen waarbij tot gedwongen vertrek wordt overgegaan en gezinnen die illegaal in Nederland zijn aangetroffen, kunnen nog steeds in vreemdelingenbewaring terecht komen. Het beleid is er echter op gericht om de minderjarige kinderen zoveel mogelijk buiten de bewaring te houden. Dit is ook in lijn met de uitgangspunten hierover in de verkiezingsprogramma's van de drie regeringspartijen CDA, PvdA en ChristenUnie. Kinderen kunnen tijdelijk in een pleeggezin worden ondergebracht en ook wordt, waar mogelijk, aan het gezin de optie geboden dat alleen één van beide ouders in bewaring wordt gesteld. In de volgende situaties kan het toch voorkomen dat het hele gezin, inclusief minderjarige kinderen, in vreemdelingenbewaring wordt gesteld:

- als de toegang tot Nederland is geweigerd, ter voorkoming dat de vreemdeling zich wederrechtelijk feitelijk toegang verschaft tot het Schengengebied;
- in het kader van het vreemdelingtoezicht, als nader identiteitsonderzoek noodzakelijk is bij aangetroffen en aangehouden vreemdelingen die niet in het bezit zijn van identiteitsdocumenten;
- in het kader van de voorbereidingen die kort voor een uitzetting noodzakelijk zijn (plaatsing in een uitzetcentrum op basis van artikel 59, tweede lid, Vw).

Het kabinet kondigde in de Memorie van Toelichting van de Justitiebegroting voor 2008 aan dat, vooral waar het gezinnen met kinderen betreft, nog nadrukkelijker dan voorheen gekeken zal worden of er alternatieven zijn voor bewaring. Dit zal onderdeel zijn van een reflectie op het terugkeerbeleid door het kabinet waarvan de resultaten vanaf 2008 worden verwacht.¹⁸⁵

Terug- en/of Overnameovereenkomsten

In 2007 is drietal terug- en/of overnameovereenkomsten ter stilzwijgende goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer. Het betreft de op 9 juni 2005 gesloten overnameovereenkomst tussen de EG en Albanië (geratificeerd op 19 juli 2007), de op 30 mei 2006 gesloten overnameovereenkomst tussen de Benelux en Macedonië (geratificeerd op 31 juli 2007) en de op 19 juli 2006 overeengekomen terug- en overnameovereenkomst tussen de Benelux en Bosnië-Herzegovina (nog niet geratificeerd in 2007).¹⁸⁶

¹⁸² *Kamerstukken II* 2005/06, 29 344, nr. 57 (Brief).

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 344, nr. 61 (Brief).

¹⁸⁴ Een *Laissez-passer* is een tijdelijk reisdocument afgegeven door een vertegenwoordiging van een land, in dit geval een ambassade of een consulaat (-generaal), om bijvoorbeeld na verlies, diefstal of verdwijning van het reguliere reisdocument (paspoort, identiteitskaart), een inwoner van dat land in de gelegenheid te stellen te reizen over landsgrenzen. In de regel is het *laissez-passer* bedoeld om de houder in de gelegenheid te stellen huiswaarts te reizen (op 25 juli ontleend aan http://nl.wikipedia.org/wiki/Laissez-passer_%28document%29).

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 hoofdstuk VI, nr. 2 (MvT).

¹⁸⁶ *Kamerstukken III* 2006/07, 31 063, nr. A/1; *Kamerstukken III* 2006/07, 31 002, nr. A/1; *Kamerstukken III* 2006/07, 30 963, nr. A/1.

Geen van deze overeenkomsten is in 2007 in werking getreden.

4. Implementatie van Europese regelgeving

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen weergegeven in de Nederlandse wet- en regelgeving die op grond van de implementatie van Europese regelgeving hebben plaatsgevonden. Hierbij worden de ontwikkelingen vermeld die zich in de referentieperiode hebben voorgedaan.

4.1. Implementatie in 2007

4.1.1. Asiel

Richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU 2005, L 326/13).

- Uiterste implementatiedatum: 1 december 2007.
- Daadwerkelijke implementatiedatum: 19 december 2007.
- Implementatie middels aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000¹⁸⁷, het Vreemdelingenbesluit 2000¹⁸⁸, het Voorschrift Vreemdelingen 2000¹⁸⁹ en de Vreemdelingencirculaire 2000¹⁹⁰.

De implementatie heeft tot de volgende aanpassingen van het vreemdelingenbeleid geleid:

- Naar aanleiding van artikel 10, eerste lid, onder a, van de richtlijn, is een brochure geïntroduceerd waarmee de asielzoeker de informatie ontvangt die op grond van dat artikel moet worden verstrekt.
- In artikel 19, tweede lid, van de richtlijn wordt de mogelijkheid genoemd om bij intrekking van een asielaanvraag de behandeling ervan te beëindigen zonder een beslissing te nemen. Van deze mogelijkheid wordt in het beleid gebruikgemaakt.
- Artikel 27 van de richtlijn stelt voorwaarden aan de toepassing van het begrip ‘veilig derde land’. In de Nederlandse wet- en regelgeving wordt dit begrip gebruikt in het kader van de imperatieve afwijzingsgrond van artikel 30, eerste lid, onder d, Vw 2000. Op grond van dit artikel wordt een asielverzoek afgewezen, indien de vreemdeling eerder heeft verbleven in een veilig derde land en op grond van een terug- en/of overnameovereenkomst aan dat land zal worden overgedragen. Ook wordt het begrip gebruikt in de facultatieve afwijzingsgrond van artikel 31, tweede lid, onder h, Vw 2000. Op grond hiervan wordt een eventueel verblijf van de vreemdeling in een veilig derde land bij de beoordeling van de aanvraag betrokken tenzij de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat dit land zijn verplichtingen op grond van het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Verdrag tegen Foltering ten aanzien van hem niet nakomt. Artikel 27, tweede lid, onder a, van de richtlijn vereist daarbij dat in de wet- en regelgeving voorwaarden worden opgenomen om te beoordelen wanneer er sprake is van een dussdanige band tussen de asielzoeker en het betrokken derde land, dat het voor de asielzoeker redelijk zou zijn naar dat land te gaan. Deze voorschriften zijn nu opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

¹⁸⁷ Besluit van 10 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326), *Stb.* 2007, 511.

¹⁸⁸ Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326), *Stb.* 2007, 484.

¹⁸⁹ Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 5521298/07, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzeventigste wijziging), *Stcrt.* 240, p. 9.

¹⁹⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 2007/38, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 240, p. 10.

- Artikel 27, vierde lid, van de richtlijn verplicht de lidstaten om toegang tot de procedure te verstrekken ingeval de vreemdeling, na afwijzing van diens aanvraag, niet tot het derde land is toegelaten. Ook deze verplichting is opgenomen in de nationale wet- en regelgeving.
- Met artikel 29 van de richtlijn ten slotte, wordt een gemeenschappelijke (Europese) minimumlijst van veilige derde landen van herkomst geïntroduceerd. Lidstaten moeten op grond van artikel 31 van de richtlijn onder bepaalde voorwaarden de aanvraag van een uit een dergelijk land afkomstige asielzoeker afwijzen. Dit is als nieuwe afwijzingsgrond opgenomen in de nationale wet- en regelgeving.

Het voorstel van wet werd op 28 juni 2007 zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 13 november 2007 met algemene stemmen aangenomen.

Richtlijn nr. 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2004, L 304/12).

- Uiterste implementatiedatum: 10 oktober 2006.
- Daadwerkelijke implementatiedatum: verwacht begin 2008.
- De implementatie van de richtlijn vindt plaats in de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift vreemdelingen 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Ook zal de Vreemdelingencirculaire 2000 worden aangepast.

Zoals vermeld in het Policy Analysis Report 2006, hebben de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (op 30 maart 2006) en de Raad van State (op 20 december 2006) een advies uitgebracht over het door de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voorgelegde conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de richtlijn. Op 3 januari 2007 is het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet aangeboden aan de Tweede Kamer. Op 16 februari 2007 is door de Minister van Justitie het ontwerpbesluit aan de Tweede Kamer aangeboden tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ter implementatie van de richtlijn. Op 13 november 2007 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel van wet. Diezelfde dag is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Eerste Kamer. De behandeling van het voorstel is hier eind 2007 echter nog niet afgerond.¹⁹¹

De richtlijn leidt tot de volgende aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving:

- De bepalingen in artikel 4, tweede tot en met vijfde lid, de artikelen 5 tot en met 10 en artikel 12, derde lid worden in het nationale beleid nu nog geregeld in beleidsregels (Vc 2000) en/of vaste jurisprudentie. Inhoudelijk wijzigt het nationale beleid niet, maar de bepalingen worden overgeheveld naar een algemeen verbindend voorschrift, waarmee bijvoorbeeld de inherente afwijkingsbevoegdheid (artikel 4:84 van de Awb)¹⁹² komt te vervallen.
- Artikel 8 van de richtlijn biedt de mogelijkheid om vast te stellen dat een asielzoeker geen behoefte heeft aan internationale bescherming, indien er in een deel van het land van herkomst geen gegronde vrees bestaat voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade, en van de verzoeker redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij in dat deel van het land blijft. Deze mogelijkheid bestaat al in het Nederlandse beleid (een binnenlands vlucht- en/of vestigingsalternatief), maar is nu nog geregeld in de Vc 2000. Dit zal in een algemeen verbindend voorschrift worden opgenomen.
- Artikel 14, eerste lid, van de richtlijn schrijft voor dat, indien de grond voor verlening is komen te vervallen, de vluchtelingenstatus ingetrokken moet worden. Artikel 19, eerste lid, van de richtlijn schrijft hetzelfde voor voor subsidiaire bescherming. Deze verplichte intrekking zal ook in de Nederlandse wet- en regelgeving worden opgenomen.

¹⁹¹Wetsvoorstel wijziging Vreemdelingenwet 2000 (implementatie richtlijn 2004/83/EG), *Kamerstukken II* 2006/07-2007/08, 30 925, nr. 1- 11; *Kamerstukken I* 2007/08, 30 925, nr. A-D.

¹⁹²Op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet Bestuursrecht mag een bestuursorgaan afwijken van een beleidsregel als het volgen van de regel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

- Artikelen 14, derde lid, onderdeel b en 19, derde lid, onderdeel b, van de richtlijn schrijven voor dat de verblijfsstatus van de vreemdeling beëindigd moet worden, indien deze feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus/subsidiare beschermingsstatus. In de bestaande wet- en regelgeving zijn dit facultatieve intrekingsgronden en er is dus een aanpassing van de Vreemdelingenwet nodig.
- Zoals ook al vermeld in het vorige Policy Analysis Report, is veel aandacht besteed tijdens het implementatietraject aan de reikwijdte van artikel 15 van de richtlijn. Artikel 15 regelt de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiare bescherming. Dit komt overeen met artikel 29, eerste lid, onder b, Vw, op grond waarvan een verblijfsvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Over de verhouding tussen dit artikel en de onderdelen a en c van artikel 15 van de richtlijn is enige discussie geweest. Om deze te verduidelijken, wordt hierover een bepaling opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000). Daarbij wordt ook de tekst van artikel 15, onder c, van de richtlijn integraal overgenomen.
- Als gevolg van artikel 17, eerste lid, en 19, derde lid, van de richtlijn moet de subsidiare beschermingsstatus worden geweigerd/ingetrokken indien er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft begaan of indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de gemeenschap of de nationale veiligheid. In de bestaande wet- en regelgeving betrof het hier een facultatieve weigerings-/intrekingsgrond. Dit dient te worden aangepast.
- In artikel 30 van de richtlijn worden voorwaarden gesteld aan de vertegenwoordiging en huisvesting van niet-begeleide minderjarigen aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiare bescherming is verleend. Dit leidt tot enkele aanpassingen in het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ten aanzien van de kwalificaties van de wettelijke vertegenwoordiger en ten aanzien van de huisvesting van de minderjarige.

De onduidelijkheid over de reikwijdte van artikel 15, onder c, van de richtlijn heeft in oktober 2007 geleid tot het stellen van prejudiciële vragen bij het Europese Hof in Luxemburg door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak van een Iraaks echtpaar.¹⁹³ De kernvraag daarbij is of artikel 15, onder c, van de richtlijn aanvullende bescherming aan vreemdelingen bedoelt te bieden ten opzichte van de al bestaande bescherming op grond van artikel 3 EVRM. Daarmee zou de richtlijn een nieuwe grond voor vergunningverlening bevatten.

4.1.2. Immigratie

Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (PbEU 2005, L 289/15)

- Uiterste implementatiedatum: 12 oktober 2007.
- Daadwerkelijke implementatiedatum: 12 oktober 2007.
- Implementatie middels aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav), het Besluit inburgering¹⁹⁴ en het Voorschrift vreemdelingen 2000¹⁹⁵.

Het verrichten van wetenschappelijk onderzoek was vóór de implementatie van de richtlijn geen apart verblijfsdoel in de Nederlandse wet- en regelgeving. Met implementatie van de richtlijn is het verrichten van wetenschappelijk onderzoek in de zin van de richtlijn toegevoegd als verblijfsdoel. Onderzoekers in

¹⁹³ AbRvS, 12 oktober 2007, nr. 200702174/1.

¹⁹⁴ Besluit van 26 september 2007 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit inburgering in verband met de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (Pb EU L 289), *Stb.* 2007, 366.

¹⁹⁵ Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 16 oktober 2007, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (eenenzeventigste wijziging), *Stcrt* 202, p. 24.

de zin van de richtlijn zijn uitgezonderd van de inburgeringsplicht. Verder leidt de richtlijn tot de volgende aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving:

- Artikel 5 van de richtlijn staat alleen toelating toe bij vooraf erkende onderzoeksinstituten. Daarom is een systematiek voor de erkenning van onderzoeksinstituten ingevoerd. Nadere invulling van de erkenning van particuliere onderzoeksinstituten moet nog nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid die de richtlijn in artikel 5, zevende lid, biedt om een verblijfsvergunning in te trekken indien de erkenning van de onderzoeksinstituten vervalt.
- Van de mogelijkheid die in artikel 13, derde tot en met vijfde lid, wordt geboden om bij een verblijf van meer dan drie maanden in een andere lidstaat een nieuwe gastovereenkomst en verblijfsvergunning te eisen wordt geen gebruik gemaakt.
- De richtlijn staat het niet toe nog langer een tewerkstellingsvergunning te eisen. Om de toegang van gezinsleden van wetenschappers tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, zullen ook zij worden vrijgesteld van de eis van een tewerkstellingsvergunning.

Bij de implementatie van de facultatieve bepalingen van de richtlijn is zoveel mogelijk de minst restrictieve optie gekozen.

Er dienen in 2008 nog enige aanpassingen plaats te vinden in de lagere regelgeving.

Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PbEU 2004, L375/12)

- Uiterste implementatiedatum: 12 januari 2007.
- Daadwerkelijke implementatiedatum 11 november 2006.
- Implementatie middels aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000.

Voor de implementatie van deze richtlijn is, zoals al aangegeven in het vorige Policy Analysis Report, het Vreemdelingenbesluit aangepast. In januari 2007 is als sluitstuk van de implementatie van deze richtlijn de Vreemdelingencirculaire aangepast in lijn met de aanpassingen die in het vorige rapport zijn beschreven.¹⁹⁶ Daarmee is de richtlijn volledig doorgevoerd in alle wet- en regelgeving.

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16).

- Uiterste implementatiedatum: 23 januari 2006.
- Daadwerkelijke implementatiedatum: 1 december 2006.
- Implementatie middels aanpassing van Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000¹⁹⁷, Vreemdelingencirculaire 2000¹⁹⁸, de uitvoeringsregels van de Wet Arbeid Vreemdelingen¹⁹⁹ en de Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap²⁰⁰.

Nadat de richtlijn per 1 december 2006 is geïmplementeerd in Vreemdelingenwet en –besluit en de nieuwe verblijfsstatus als (economisch niet-actieve) langdurig ingezetene is ingevoerd, waren er nog aanpassingen nodig om de gevolgen van de invoering van de nieuwe verblijfsstatus te verwerken in de lagere regelgeving. Deze aanpassingen zijn in de eerste helft van 2007 doorgevoerd.

¹⁹⁶ Besluit van de Minister van Justitie van 3 januari 2007, nummer 2007/01, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 38, p. 7.

¹⁹⁷ Regeling van de Minister van Justitie van 7 januari 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenvijftigste wijziging) *Stcrt.* 11, p. 6.

¹⁹⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 april 2007, nr. 2007/04, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 78, p. 11.

¹⁹⁹ Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2006, Directie Arbeidsmarkt tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegation- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, *Stcrt.* 1, p. 10.

²⁰⁰ Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/5) van de Minister van Justitie, *Stcrt.* 67, p. 7.

4.1.3. Terugkeer en strijd tegen illegale immigratie

Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261).

- Uiterlijke implementatiedatum: 5 september 2006.
- Daadwerkelijke implementatiedatum: 1 september 2007.
- Implementatie middels aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000²⁰¹ en vervolgens het Vreemdelingenbesluit 2000²⁰², het Voorschrift Vreemdelingen 2000²⁰³ en de Vreemdelingencirculaire 2000²⁰⁴.

Om deze richtlijn te implementeren, diende er een wettelijke basis te komen om vervoerders te kunnen verplichten gegevens te verzamelen en te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Dit is gebeurd middels de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000.

Ten aanzien van de manier waarop de richtlijn geïmplementeerd is, verdienen de volgende aspecten nadere aandacht:

- Artikel 2 van de richtlijn definieert een aantal begrippen. De definitie van buitengrenzen in de richtlijn wijkt af van de definitie zoals die gebruikt wordt in de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO) en die ook in de Vreemdelingenwet 2000 is opgenomen. De richtlijn definieert de buitengrens als de grens van lidstaten van de Unie met derde landen, de Vw 2000 spreekt van de grens van het Schengengebied. De definitie in de Vw 2000 wordt niet gewijzigd. Om te voorkomen dat, in strijd met de richtlijn, de verplichting tot de verzameling en verstrekking van passagiersgegevens ook zou gaan gelden voor vervoer vanuit één van de niet tot het Schengengebied behorende lidstaten, wordt in de lagere regelgeving een uitzondering vastgelegd.
- Nederland heeft ervoor gekozen de verplichting om gegevens te verzamelen en te verstrekken (artikel 3 van de richtlijn) in de Vreemdelingenwet 2000 niet te beperken tot luchtvervoerders, maar tot alle vervoerders (artikel 4, derde lid, Vw 2000). Daarmee wordt aansluiting gezocht bij de al in de Vreemdelingenwet vastgelegde verplichtingen voor alle soorten vervoerders door tussenkomst waarvan de vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht. Vooralsnog is er echter voor gekozen om de reikwijdte van de verplichting middels het Vreemdelingenbesluit 2000 te beperken tot luchtvervoerders.
- Artikel 4 van de richtlijn draagt de lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om afschrikwekkende, doeltreffende en evenredige sancties op te leggen aan vervoerders die door eigen schuld geen, dan wel onvolledige of onjuiste gegevens hebben verstrekt. De richtlijn biedt twee opties: een minimumboete van €3.000,- of een maximumboete van minstens €5.000,-. Omdat het Nederlandse geldboetestelsel geen minimumboetes kent, is ervoor gekozen een maximumboete in te stellen. Daarbij is, in overeenstemming met de al bestaande sancties voor vervoerders die niet aan hun verplichtingen voldoen, gekozen voor een maximum van € 16.750,-, de op twee na zwaarste categorie van de zes in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht vastgelegde categorieën van geldboetes.

²⁰¹Wetsvoorstel wijziging Vreemdelingenwet 2000 (implementatie richtlijn 2004/82/EG), *Kamerstukken II* 2006/07, 30 897, nr. 1- 11; *Kamerstukken I* 2006/07, 30 897, nr. A-D.

²⁰²Besluit van 27 juli 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261), *Stb.* 2007, 283.

²⁰³Regeling van de Minister van Justitie van 16 augustus 2007 houdende wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vijfenzestigste wijziging) *Stcrt.* 163, p. 9.

²⁰⁴Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 194, p. 10.

Tabel 12: Stand van zaken Implementatie EU-wetgeving per 31 december 2007

EU-wetgeving	Overeenkomstige nationale wet- en regelgeving (status)
Richtlijn 2001/51/EG (Schengen Uitvoeringsovereenkomst)	<p><i>Uiterste implementatiedatum 10 februari 2003</i> <i>Status: geïmplementeerd per 15 september 2004</i> <i>Vreemdelingenwet 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG, Kamerstukken II 2002/03-2003/04, 29 016, nr. 1-5; Kamerstukken I 2003/04, 29 016, nr. A.</i>
Richtlijn 2001/55/EG (Tijdelijke bescherming onthemden)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 31 december 2002</i> <i>Status: geïmplementeerd per 15 februari 2005</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en Voorschrift Vreemdelingen 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2001/55/EG, Kamerstukken II 2002/03-2003/04, 29 031, nr. 1-13; Kamerstukken I, 2003/04-2004/05, nr. A-E.</i> – <i>Besluit van 12 januari 2005 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG, Stb. 2005, 25.</i> – <i>Regeling van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 24 februari 2005 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tweëndertigste wijziging), Stcrt. 53, p. 17.</i>
Richtlijn 2003/9/EG (Opvang asielzoekers)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 6 februari 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 3 februari 2005</i> <i>Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Stcrt. 2005 24, p. 17.</i>
Richtlijn 2003/86/EG (Gezinshereniging)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 3 oktober 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 november 2004</i> <i>Vreemdelingenbesluit 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG, Stb. 2004, 496.</i>
Richtlijn 2003/109/EG (Langdurig ingezetene derdelanders)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 23 januari 2006.</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 december 2006.</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000, Vreemdelingen-circulaire 2000, Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen en de Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot wijziging Vreemdelingenwet 2000 i.v.m. richtlijn 2003/109/EG, Kamerstukken II 2005/06, 30 567, 1-9; Kamerstukken I 2006/07, A-D.</i> – <i>Besluit van 23 november 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/109/EG, Stb. 2006, 585.</i> – <i>Regeling van de Minister van Justitie van 7 januari 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenvijftigste wijziging) Stcrt. 11, p. 6.</i> – <i>Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 april 2007, nr. 2007/04, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 78, p. 11.</i> – <i>Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2006, Directie Arbeidsmarkt tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, Stcrt. 1, p. 10.</i> – <i>Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/5) van de Minister van Justitie, Stcrt. 67, p. 7.</i>
Richtlijn 2003/110/EG (Verwijdering door de lucht)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 6 december 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 22 december 2005</i> <i>Geen aanpassingen in wet- en regelgeving</i></p>

Richtlijn 2004/38/EG (Vrij verkeer Unieburgers en hun familieleden)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 30 april 2006</i> <i>Status: geïmplementeerd per 29 april 2006</i> <i>Wet werk en bijstand, Wet studiefinanciering 2000, Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot wijziging Wet werk en bijstand e.e.a. wetten i.v.m. EG-richtlijn vrij verkeer en verblijf burgers Europese Unie, Kamerstukken II 2005/06, 30 493, 1-6, Kamerstukken I 2005/06, 30 493, A-B.</i> – <i>Besluit van 24 april 2006, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2004/38/EG, Stb. 2006, 215.</i> – <i>Tussentijds Bericht Nationaliteiten 2006/3, Stcrt. 109, p. 25.</i>
Richtlijn 2004/81/EG (Mensenhandel)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 6 augustus 2006</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 februari 2006</i> <i>Geen aanpassingen in wet- en regelgeving</i></p>
Richtlijn 2004/82/EG (Passagiersgegevens)	<p><i>Uiterlijke implementatiedatum: 5 september 2006</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 september 2007</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot wijziging Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG, Kamerstukken II 2006/07, 30 897, nr. 1- 11; Kamerstukken I 2006/07, 30 897, nr. A-D.</i> – <i>Besluit van 27 juli 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG, Stb. 2007, 283.</i> – <i>Regeling van de Minister van Justitie van 16 augustus 2007 houdende wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vijfenzestigste wijziging) Stcrt. 163, p. 9.</i> – <i>Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 194, p. 10.</i>
Richtlijn 2004/83/EG (Kwalificatierichtlijn)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 10 oktober 2006.</i> <i>Status: wetsvoorstel tot wijziging Vreemdelingenwet 2000 in behandeling.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG, Kamerstukken II 2006/07-2007/08, 30 925, 1- 10; Kamerstukken I 2007/08, 30 925, nr. A-D.</i> – <i>Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2005/85/EG, Stb. 2007, 484 (pas van kracht na inwerkingtreding wetswijziging).</i>
Richtlijn 2004/114/EG (Studentenrichtlijn)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 12 januari 2007</i> <i>Status: geïmplementeerd per 11 november 2006</i> <i>Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2004/114/EG, Stb. 2006, 458.</i> – <i>Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 26 april 2006 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenveertigste wijziging), Stcrt. 84, p. 15.</i> – <i>Besluit van de Minister van Justitie van 3 januari 2007, nummer 2007/01, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 38, p. 7.</i>
Richtlijn 2005/71/EG (Onderzoekersrichtlijn)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 12 oktober 2007.</i> <i>Status: geïmplementeerd per 12 oktober 2007.</i> <i>Vreemdelingenbesluit 2000, Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, Besluit inburgering en Voorschrift vreemdelingen 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Besluit van 26 september 2007 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit inburgering in verband met de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG, Stb. 2007, 366.</i> – <i>Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 16 oktober 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (eenenzeventigste wijziging), Stcrt. 202, p. 24.</i>

<p>Richtlijn 2005/85/EG (Vluchtelingenstatus)</p>	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 1 december 2007.</i> <i>Status: geïmplementeerd per 19 december 2007.</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG, Kamerstukken II 2006/07, 30 976, nr. 1-6; Kamerstukken I 2006/07-2007/08, nr. A-D.</i> – <i>Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2005/85/EG, Stb. 2007, 484.</i> – <i>Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzeventigste wijziging), Stcrt. 240, p. 9.</i> – <i>Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 2007/38, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 240, p. 10.</i>
--	--

Bijlage: Methodologie

Informatie over de totstandkoming van wet- en regelgeving en over parlementaire debatten is afkomstig uit de officiële bronnen. De volgende documenttypes zijn daarbij geraadpleegd:

- Kamerstukken van de Eerste en Tweede Kamer;
- Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer;
- Officiële publicaties van wet- en regelgeving in het *Tractatenblad*, *Staatsblad* en de *Staatscourant*.

Al deze documenten zijn te vinden in de database met officiële publicaties op de website www.overheid.nl. Deze website wordt verzorgd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Om informatie te krijgen over organisaties en hun standpunten is veelal de website van de organisatie geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties met betrekking tot asiel en migratie zijn veelal op hun website verkregen. Ook de websites van politieke partijen zijn bezocht om hun standpunten ten aanzien van asiel- en migratie te inventariseren.

Ook om inzicht te verkrijgen in het publieke debat, is vooral gebruikgemaakt van het internet. Met behulp van de internetsites van de grote landelijke dagbladen en van de nieuws- en actualiteitenprogramma's op de nationale televisie (zowel van publieke als commerciële omroepen) is onderzocht welke asiel- en migratiegerelateerde onderwerpen veel aandacht in de media hebben gekregen. Naast een algemene inventarisatie van asiel- en migratiegerelateerde onderwerpen, is ook gekeken naar de media-aandacht voor specifieke onderwerpen die in het parlementaire debat aan de orde zijn gekomen.

Het doel van het Annual Policy Report is het weergeven van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel. Om deze doelstelling te bereiken, zijn voor het begrip 'belangrijke ontwikkelingen' een aantal criteria gehanteerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wijzigingen in wet- en regelgeving enerzijds en politieke en maatschappelijke debatten anderzijds.

Criteria voor het belang van wijzigingen in wet- en regelgeving

In het Annual Policy Report wordt er naar gestreefd een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die in dit rapport aan de orde komen. Alle (voorgenomen) wijzigingen die een daadwerkelijke inhoudelijke aanpassing van deze wet- en regelgeving inhouden, worden opgenomen in het rapport. Alleen minimale wijzigingen worden niet meegenomen (denk daarbij bijvoorbeeld aan de jaarlijkse verhoging van bepaalde inkomensvereisten).

Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten

Ten aanzien van de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd. Het doel van het Annual Policy Report is om een indruk te geven van de belangrijkste onderwerpen van discussie op het gebied van asiel en migratie in Nederland. De volgende criteria zijn gebruikt om een selectie te maken. Om opgenomen te worden in het Annual Policy Report, dient een politiek en maatschappelijk debat minstens aan de volgende cumulatieve voorwaarden te voldoen:

- Het onderwerp is aan de orde gesteld in het parlement.
- Het onderwerp is gedurende langere periode 'in het nieuws' geweest. Er moet dan in meerdere nieuwsmedia over gerapporteerd zijn.

Implementatie van Europese wet- en regelgeving

Het Annual Policy Report geeft een compleet overzicht van ontwikkelingen ten aanzien van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie. Daarom worden alle ontwikkelingen op dit gebied opgenomen in het rapport.

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2006) *Toelating en verblijf voor religieuze redenen*, Den Haag: ACVZ.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2007) *Immigratie op maat: advies over een nieuwe opzet voor het regulier migratiebeleid*. Den Haag: ACVZ
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2007) *Mvv, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning*, Den Haag: ACVZ
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2007) *Profijt van studiemigratiebeleid: een advies over de arbeidsmarktpositie van buitenlandse afgestudeerden*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (9 februari 2007) *Secuur en Snel: voorstel voor een nieuwe asielprocedure*. Den Haag: ACVZ.
- Ankersmit, F. (2007, 29 september) Dit is politiek, geen wetenschap, *Trouw*, Letter en Geest.
- CDA. (2006). *Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar. Verkiezingsprogramma 2006-2011*, Den Haag: CDA.
- CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag.
- CDA. (2008) *Standpunten: Asielbeleid, generaal pardon*. Op 18 februari 2008 ontleend aan www.cda.nl.
- Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). (2005) *Over COA*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.coa.nl.
- Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). (2008) *Over CWI: Taken*. Op 2 januari 2008 ontleend aan www.werk.nl.
- Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet. (2006) *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: De asielprocedure*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen. (2007) *Arts en Vreemdeling*, Utrecht: KNMG, LHV, NVvP, Orde van Medisch Specialisten, Pharos.
- De Nationale ombudsman. (2007) *Bewijs maar wie je bent: De afgifte van identiteitsdocumenten (W2) door de Immigratie- en Naturalisatiedienst*. Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman.
- De Nationale ombudsman. (2007) *De geloofwaardigheid van ambtsberichten: Hoe asielverhalen worden bevestigd of ontkracht*. Den Haag: Bureau Nationale ombudsman.
- De Nationale ombudsman. (2007) *Factsheet individuele ambtsberichten in asielzaken*. Op 2 maart 2007 ontleend aan www.ombudsman.nl.
- De Nationale ombudsman (2007) *Persbericht: Asielprocedures niet altijd eerlijk*. Op 3 januari 2008 ontleend aan www.ombudsman.nl.
- De Nationale ombudsman. (2008) *Over de Nationale ombudsman*. Op 3 januari 2008 ontleend aan www.ombudsman.nl.
- Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V). (2007) *Dienst Terugkeer & Vertrek*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.dienstterugkeerenvertrek.nl.
- E-Quality. (2008) *Factsheet Deltaplan Inburgering: Kansen voor emancipatie*. Op 2 april 2008 ontleend aan www.e-quality.nl.
- IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), nationaal contactpunt Europees migratienetwerk (EMN). (2006) *Research Study III: Terugkeer/Return*. Rijswijk: IND.
- Kamp, H. (2007) *Immigratie en Integratie*, Den Haag: VVD Tweede Kamerfractie.
- Koning, P. de (2006, 15 juli) Geert Wilders noemt tien zetels reëel, *NRC Handelsblad*, Binnenland.
- Koopmans, R. (2007, 26 september) Prinses Maxima maakt denkfout, *NRC Handelsblad*, Opinie.
- Kruijt, M. (2007, 3 april) 'Dikke extra plus' komt Marijnissen duur te staan, *De Volkskrant*, p. 3.
- Kuijjer, A. (red.). (2002) *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meerhof, R. (2007, 11 juli). Trekken aan het losse draadje, *De Volkskrant*, p. 3.
- Meerhof, R. (2007, 7 september) En weer domineert Wilders het debat, *De Volkskrant*, p. 3.
- Meij, J.M. de & Vlies, I.C. van der (red.). (2000) *Inleiding tot het Staats en Bestuursrecht*. Deventer: Kluwer b.v..
- Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, afdeling Asiel- en Migratiezaken (DPV/AM). (2006) *Algemeen ambtsbericht Irak, december 2006*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ministerie van Justitie. (2008) *Naar Nederland: Het examen*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.naarnederland.nl.
- Ministerie van Justitie. (2007) *Introductiedossier*. Op 12 april 2007 ontleend aan www.justitie.nl.
- Ministerie van Justitie. (2007) *Reactie op rapport Nationale ombudsman 'Individuele ambtsberichten'*. Op 3 januari 2008 ontleend aan www.justitie.nl.
- Ministerie van Justitie (2007) *Wat doet Justitie: Taken*. Op 12 april 2007 ontleend aan <http://www.justitie.nl/organisatie/wat%2Ddoet%2Djustitie/taken/>.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Directie Inburgering en Integratie. (2008) *Kennis Nederlandse samenleving*. Op 31 maart 2008 ontleend aan www.handreikinginburgeringgemeenten.nl.
- Ministerie van VROM, Directie Inburgering en Integratie. (2008) *Taalvaardigheid*. Op 31 maart 2008 ontleend aan www.handreikinginburgeringgemeenten.nl.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel. (2007) *Mensenhandel: Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*, Den Haag: Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel.
- NOS Journaal. (2006, 7 september) *Motie tegen Vogelaar verworpen*. Op 9 april 2008 ontleend aan <http://www.nos.nl/nosjournaal/archief/index.html>.
- NRC Handelsblad. (2007, 24 februari) *Wilders: Nieuwe stappen tegen bewindslieden*.
- NRC Handelsblad. (2007, 25 september) *Máxima: 'Nederlandse identiteit nog niet ontdekt'*.
- Openbaar Ministerie. (24 oktober 2007), *Internationale actie tegen handel in minderjarige Nigeriaanse asielzoekers*. Op 31 maart 2008 ontleend aan http://www.om.nl/dossier/soorten_misdrijven/mensenhandel
- Parlementair Documentatie Centrum. (2005) *Historische ontwikkeling kabinetten*. Op 31 januari 2005 ontleend aan www.parlement.com.
- Parlementair Documentatie Centrum. (2005) *Kabinet-Balkenende II (2003-2006)*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.parlement.com.
- Parlementair Documentatie Centrum. (2007) *Eerste Kamerverkiezingen 2007 (uitslag)*. Op 27 november ontleend aan www.parlement.com.
- Parlementair Documentatie Centrum. (2007) *Kabinetsformatie 2006-2007*. Op 14 november ontleend aan www.parlement.com.
- Partij Voor de Vrijheid (PVV). (2007) *PVV-immigratieplan: achttien maatregelen om de stroom ECHT in te dammen*. Op 24 januari 2008 ontleend aan www.pvv.nl.
- Raad van State (RvS). (2005) *Raad van State in het kort*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.raadvanstate.nl.
- Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (2007) *Persbericht ministerraad: Eén regeling voor financiering zorg aan illegalen*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.regering.nl.
- Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (2007) *Ministerraad akkoord met vereenvoudiging wet inburgering*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.regering.nl.
- Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) (red.). (2007) *Begrippenlijst: Ministeries (departementen)*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.regering.nl/Begrippenlijst/M/Ministeries_departementen
- Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) (red.). (2007) *Kabinet Balkenende IV: Portefeuilleverdeling*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.regering.nl/Onderwerpen/Politiek_en_bestuur/Kabinet_Balkenende_IV/Portefeuilleverdeling
- Sociaal-Economische Raad (SER). (2007) *Welkom bij de SER*. Op 2 mei 2007 ontleend aan www.ser.nl.
- Sociaal-Economische Raad (SER). (2007) *Advies arbeidsmigratiebeleid*. Den Haag: SER.
- Staatssecretaris van Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). (2007) *Gezamenlijke verklaring Justitie en VNG over pardonregeling*. Op 21 maart 2008 ontleend aan www.vng.nl.
- Stokman, D. en Valk, G. (2007, 7 september) *Geert Wilders, koning of nar?* Op 9 april ontleend aan www.nrc.nl.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2006) *Dynamiek in islamitisch activisme: Aankopingspunten voor democratisering en mensenrechten*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2007) *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- www.nu.nl (2007, 6 september) *Wilders noemt minister Vogelaar 'knettergek'*. Op 9 april 2008 ontleend aan www.nu.nl.

Jurisprudentie

- AbRvS, 23 maart 2007, LJN BA 2163.
- AbRvS, 12 oktober 2007, nr. 200702174/1.
- EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04 (Salah Sheekh/Nederland).
- EHRM 31 januari 2006, nr. 50435/99 (Rodrigues da Silva en Hoogkamer/Nederland)
- EHRM 11 april 2006, nr. 61292/00 (Useinov/Nederland).
- HR 30 juni 2006, JV 2006, 314

Kamerstukken Eerste en Tweede Kamer

- *Kamerstukken III* 2006/07, 30 963, nr. A/1 (Brief).
- *Kamerstukken III* 2006/07, 31 002, nr. A/1 (Brief).
- *Kamerstukken III* 2006/07, 31 063, nr. A/1 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2003/04, 28 638, nr. 2 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2004/05, 19 637, nr. 939 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2004/05, 30 240, nr. 1-2 (Brief – Rapport).

- *Kamerstukken II 2005/06*, 19 637, nr. 1051 (Brief).
- *Kamerstukken II 2005/06*, 27 062, nr. 52 (Verslag SO).
- *Kamerstukken II 2005/06*, 29 344, nr. 57 (Brief).
- *Kamerstukken II 2005/06*, 29 696, nr. 3 (Brief).
- *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1 (Brief).
- *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1 (Brief).
- *Kamerstukken II 2005/06*, 30 573, nr. 1 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1108 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1137 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1138 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1145 (Motie).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1151 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1152 (Motie).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1159 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1160 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1168 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 27 062 en 19 637, nr. 60 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 344 en 30 800 VI, nr. 64 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 344, nr. 61 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 689, nr. 126 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 696, nr. 5 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 700, nr. 40 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 700, nr. 40 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 754, nr. 91 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 861/30 573, nr. 17 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 29 861/30 573, nr. 17 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 176, nr. 9 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 573, nr. 5 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 800 VI, nr. 115 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 22 (Motie).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 891, nr. 7 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 962, nr. 6 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 30 962, nr. 6 (Brief).
- *Kamerstukken II 2006/07*, 31 018, nr. 3 (Verslag SO).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 19 637, nr. 1174 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 19 637, nr. 1177 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 19 637, nr. 1179 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 27 062, nr. 61 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 700, nr. 49 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861, nr. 25 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 20 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 29 861/30 573, nr. 23 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 30 166, nr. 25 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 30 166, nr. 26 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 30 573, nr. 6 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 018, nr. 31 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 018, nr. 33 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 143, nr. 1 (Brief).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 143, nr. 2 (Verslag SO).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 200 hoofdstuk VI, nr. 2 (MvT).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 249, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II 2007/08*, 31 268, nr. 1-2 (Brief/Nota).

Kamervragen Tweede Kamer

- *Kamervragen II* 2006/07, nr. 437.

Handelingen Tweede Kamer

- *Aanhangsel Handelingen II* 2006/07, nr. 1819.
- *Handelingen II* 2005/06, nr. 36, p. 2546.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 32, p. 2094–2110.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 44, p. 2572-2573.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 45, p. 2658.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 46, p. 2771-2782.
- *Handelingen II* 2006/07, 61, p. 3434.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 78, p. 4117 – 4147.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 82, p. 4436.
- *Handelingen II* 2006/07, nr. 85, p. 4657-4659.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 2, p. 42-77.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 93, p. 5260-5319.

Wetsvoorstellen

- Wetsvoorstel houdende aanvullende maatregelen inzake onder meer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicojongeren, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 962, nr. 1-4.
- Wetsvoorstel houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), *Kamerstukken II* 2005/06 en 2006/07, 30 308, nr. 1- 122; *Kamerstukken I* 2005/06 en 2006/07, 30 881, nr. A-I.
- Wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 27 mei 2005 te Prüm tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (Trb. 2005, 197), *Kamerstukken II* 2006/07, 30 881, nr. 1- 7; *Kamerstukken I* 2006/07 en 2007/08, 30 881, nr. A-D.
- Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap ter invoering van een verklaring van verbondenheid, en tot aanpassing van de regeling van de verkrijging van het Nederlandschap na erkenning, *Kamerstukken II* 2005/06 en 2006/07, 30 584, nr. 1-10.
- Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap tot beperking van meervoudige nationaliteit en tot invoering van het verlies van het Nederlandschap wegens het toebrengen van ernstige schade aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of van een of meer van zijn landen, *Kamerstukken II* 2004/05, 2005/06, 2006/07 en 2007/08, 30 166, nr. 1-29.
- Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 met het oog op de uitvoering van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscod) (PbEU L 105), *Kamerstukken II* 2007/08, 31 208, nr. 1-4.
- Wetsvoorstel tot wijziging van de Zorgverzekeringswet in verband met de verstrekking van bijdragen aan zorgaanbieders die inkomsten derven ten gevolge van het verlenen van medisch noodzakelijke zorg aan bepaalde groepen vreemdelingen en van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten met het oog op verzekering van bepaalde groepen minderjarige vreemdelingen, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 249, nr. 1-6.
- Wetsvoorstel van de leden Wilders en Fritsma tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikaabs in de openbare ruimte (boerkaverbod), *Kamerstukken II* 2006/07 en 2007/08, 31 108, nr. 1-6.
- Wetsvoorstel wijziging Vreemdelingenwet 2000 (implementatie richtlijn 2004/82/EG), *Kamerstukken II* 2006/07, 30 897, nr. 1- 11; *Kamerstukken I* 2006/07, 30 897, nr. A-D.
- Wetsvoorstel wijziging Vreemdelingenwet 2000 (implementatie richtlijn 2004/83/EG), *Kamerstukken II* 2006/07-2007/08, 30 925, nr. 1- 11; *Kamerstukken I* 2007/08, 30 925, nr. A-D.

Staatsblad

- Besluit van 5 december 2006 tot uitvoering en vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet inburgering (Besluit inburgering), *Stb.* 2006, 645.

- Besluit van 27 juli 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261), *Stb.* 2007, 283.
- Besluit van 26 september 2007 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit inburgering in verband met de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek (Pb EU L 289), *Stb.* 2007, 366.
- Besluit van 30 oktober 2007, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de categorieën slachtoffers van mensenhandel en enige andere aanpassingen, *Stb.* 2007, 436
- Besluit van 28 november 2007 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 tot aanpassing van het zoekjaar en de inkomensgrens van in Nederland afgestudeerde vreemdelingen binnen de kennismigrantenregeling, *Stb.* 2007, 502.
- Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326), *Stb.* 2007, 484.
- Besluit van 10 december 2007 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326), *Stb.* 2007, 511.

Staatscourant

- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 2 maart 2007 tot het instellen van een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium voor Tamils afkomstig uit Sri Lanka, *Stcrt.* 48, p. 21 en Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 14 september 2007, beëindiging van het vertrekmoratorium voor asielaanvragers afkomstig uit Sri Lanka, *Stcrt.* 186, p. 7.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 20 april 2007 tot het instellen van een besluitmoratorium en een vertrekmoratorium voor asielaanvragers afkomstig uit Guinee, *Stcrt.* 85, p. 7.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 216, p. 12.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/20, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 6.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/21, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 7.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/34, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 221, p. 6.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/35, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 221, p. 5.
- Besluit van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie van 23 maart 2007, nr. 2007/02, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 68, p. 11.
- Besluit van de Minister van Justitie en Staatssecretaris van Justitie van 2 augustus 2007, nr. 2007/22, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 156, p. 5.
- Besluit van de Minister van Justitie van 15 december 2006, tot verlenging van het besluit- en vertrekmoratorium voor asielaanvragers afkomstig uit Libië, *Stcrt.* 3, p. 12.
- Besluit van de Minister van Justitie van 3 januari 2007, nummer 2007/01, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 38, p. 7.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 juni 2007, nr. 2007/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 111, p. 12.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 juni 2007, nr. 2007/12 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 116, p. 11.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 13 juli 2007, beëindiging van het vertrekmoratorium voor asielaanvragers afkomstig uit Iran, *Stcrt.* 141, p. 19.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 april 2007, nr. 2007/04, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 78, p. 11.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 mei 2007, nr. 2007/09, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 100, p. 42.

- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/27, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 194, p. 10.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/28, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 196, p. 14.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 29 augustus 2007, nr. 2007/24, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 173, p. 6.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/19, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 5.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 4 oktober 2007, nummer 2007/29, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 198, p. 70.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 6 december 2007, nr. 2007/37, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 243, p. 12.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 2007/38, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 240, p. 10.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 8 oktober 2007, nummer 2007/30, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, *Stcrt.* 200, p. 7.
- Regeling van de Minister van Justitie van 16 augustus 2007 houdende wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vijfenzestigste wijziging) *Stcrt.* 163, p. 9.
- Regeling van de Minister van Justitie van 7 januari 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenvijftigste wijziging) *Stcrt.* 11, p. 6.
- Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 juli 2007 tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, *Stcrt.* 138, p. 25.
- Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 12 juni 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzestigste wijziging), *Stcrt.* 111, p. 15.
- Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 16 oktober 2007, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (eenenzeventigste wijziging), *Stcrt.* 202, p. 24.
- Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 29 augustus 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenzestigste wijziging) , *Stcrt.* 173, p. 8.
- Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 5521298/07, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzeventigste wijziging), *Stcrt.* 240, p. 9.
- Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2006, Directie Arbeidsmarkt tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, *Stcrt.* 1, p. 10.
- Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/2) van de Minister van Justitie, *Stcrt.* 24, p. 10.
- Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/5) van de Minister van Justitie, *Stcrt.* 67, p. 7.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN)

Augustus 2008 (herziene versie januari 2009)