



Nederlands nationaal contactpunt voor
het Europees migratienetwerk (EMN)

Annual Policy Report 2008

Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid

1 januari 2008 - 31 december 2008

Augustus 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 2008

Ontwikkelingen in het
Nederlandse migratie- en asielbeleid
1 januari 2008 – 31 december 2008

Augustus 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 2008 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2008. Dit rapport is een product van het IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), het Nederlandse nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN). Het 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 schrijven nationale contactpunten voor het EMN een Annual Policy Report. Dit dient een overzicht te verschaffen van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in de verschillende lidstaten. Daarbij komt allereerst de ontwikkeling van wet- en regelgeving en van de administratieve praktijk aan de orde, inclusief de daarbij behorende politieke en publieke debatten. Daarnaast wordt uitgebreid ingegaan op de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie. De Europese Commissie brengt de resultaten van de verschillende landenstudies samen 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 2008 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:

- controle en monitoren van immigratie
- vluchtelingenbescherming en asiel
- alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen
- economische migratie
- gezinshereniging
- overige reguliere migratie
- integratie
- burgerschap en naturalisatie
- illegale immigratie
- acties tegen mensenhandel
- terugkeer

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de implementatie van Europese regelgeving in 2008 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 2008 op al deze deelgebieden. In plaats daarvan is ervoor gekozen in deze managementsamenvatting kort in te gaan op de opvallendste ontwikkelingen in 2008.

In 2008 is nader invulling gegeven aan de voorgenomen herziening van zowel het asielbeleid als het reguliere toelatingsbeleid.

Versnelling en verbetering van de asielprocedure

In juni 2008 komen de minister en Staatssecretaris van Justitie met een nadere uitwerking van het kabinetsvoornemen om te komen tot een snellere en betere asielprocedure. Het kabinetsvoorstel ter herziening van deze procedure heeft drie pijlers:

- De invoering van een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen voorafgaand aan de indiening van de asielaanvraag;
- Verlenging van het eerste deel van de asielprocedure van 48 procesuren naar acht werkdagen;
- Versnelling van het tweede deel van de asielprocedure.

Rust – en voorbereidingstermijn

Op dit moment verblijven asielzoekers nadat ze zich gemeld hebben bij een zogeheten Aanmeldcentrum eerst een periode in een tijdelijke opvang, de Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV). Binnen de huidige wet- en regelgeving zijn er geen mogelijkheden om al onderzoek te doen naar de asielzoeker tijdens het verblijf in de TNV.

Het kabinet stelt voor om de tijd voorafgaand aan de start van de procedure te benutten om de zorgvuldigheid van de procedure te vergroten. Daartoe zal aan alle asielzoekers een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen worden gegund voorafgaand aan de formele indiening van de asielaanvraag. In deze periode kan onderzoek worden gestart naar:

- eventuele medische problemen van de asielzoeker;
- de identiteit van de asielzoeker;
- documenten ter ondersteuning van het asielverhaal (zoals arrestatiebevelen en vonnissen).

Ook kan de asielzoeker worden voorgelicht over de procedure en door rechtsbijstand inhoudelijk daarop worden voorbereid.

De twee delen van de asielprocedure

Het kabinet stelt voor huidige 48-uursprocedure te verlengen tot acht dagen. Deze procedure van acht dagen gaat de algemene asielprocedure heten. Daarbinnen zal in verhouding een groter deel van de tijd beschikbaar zijn voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener. Voor elke stap in het proces is minimaal een dag beschikbaar. Ook zullen, anders dan nu het geval is, het nader gehoor en de correcties en aanvullingen daarop in beginsel altijd plaatsvinden binnen de algemene asielprocedure. Ook wil het kabinet de procedure voor aanvragen waarop niet binnen acht dagen is beslist, versnellen. Naast het uitvoeren van het nader gehoor in het eerste deel van de procedure, wil het kabinet dit bereiken via aanpassing van de logistieke processen van de IND en door bijzondere aspecten ten aanzien van de persoon van de asielzoeker (minderjarigheid, medische omstandigheden, etc.) zoveel mogelijk mee te nemen in de asielprocedure zelf of in aparte maar parallelle procedures.

Modern migratiebeleid

Ook de plannen van het kabinet voor een herziening van het reguliere toelatingsbeleid zijn in 2008 nader uitgewerkt. Het kabinet wil de migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend toelaten. Dit betekent dat hooggekwalificeerde migranten eenvoudiger tot Nederland moeten kunnen worden toegelaten. Het huidige toelatingssysteem is te complex voor snelle en doeltreffende toelating. De hoofdpunten van de voorstellen zijn:

1. De bestaande afzonderlijke aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (een D-visum) en een verblijfsvergunning worden geïntegreerd;
2. De toelatingsprocedure wordt zoveel mogelijk verkort;
3. De procedures voor aanvraag van verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen worden zoveel mogelijk gecombineerd.

Daarbij zal er in de toekomst gewerkt gaan worden met een referentensystematiek. Referenten krijgen een grotere rol bij de toelating van vreemdelingen. Daarbij zullen aanvragen van erkende referenten minder indringend en dus sneller worden getoetst. Referenten moeten de overheid tijdig, juist en volledig informeren met betrekking tot de toelating, het verblijf en het vertrek van de vreemdeling. Op het niet voldoen aan die verplichting staan sancties.

Ook effectiever toezicht en zichtbare handhaving krijgen de nodige aandacht in de voorstellen. Daarbij nemen risicoanalyses een belangrijke plaats in. Daarmee worden de risico's van misbruik en fraude in kaart gebracht voor de verschillende doelgroepen in het nieuwe migratiestelsel. Doelgroepen waarvoor op basis van deze analyses de kans op misbruik en fraude hoger wordt geschat, zullen intensiever gecontroleerd worden.

De gefaseerde invoering van het nieuwe toelatingsbeleid is voorzien in 2011. Vooruitlopend op de invoering van het modern migratiebeleid is in 2008 al een aantal wijzigingen van kracht geworden. Zo is op het gebied van economische migratie een regeling hoogopgeleiden gepubliceerd en er is een puntenregeling voor de toelating van zelfstandig ondernemers van kracht geworden. Daarnaast is de toetsing vereenvoudigd van aanvragen voor verlenging van een verblijfsvergunning voor (verruimde) gezinshereniging (inclusief gezinsvorming).

Chinese asielzoekers

Tussen 12 maart en 11 april 2008 was er sprake van een plotselinge sterk verhoogde toestroom van Chinese asielzoekers. De kennelijke aanleiding was een gerucht binnen de Chinese gemeenschap in Nederland dat er een troonsopvolging aanstaande was, die gepaard zou gaan met een amnestie voor illegalen. Waarschijnlijk verbleef een deel van de asielzoekers al langere tijd illegaal in Nederland. Onder andere problemen rondom de opvang van deze asielzoekers leidde tot veel aandacht in de media. Ook in de Tweede Kamer werd over de ontwikkelingen meermalen uitgebreid gedebatteerd. Er was kamerbrede kritiek op de manier waarop door het COA extra opvang werd gerealiseerd. Verder was de Kamer bezorgd over het weer in de illegaliteit verdwijnen van deze vreemdelingen. Ondanks de door de staatssecretaris genomen maatregelen om dit te voorkomen, zijn uiteindelijk 600 van de ongeveer 750 Chinese asielzoekers uit beeld verdwenen. De VVD diende naar aanleiding van het verdwijnen van een deel van deze groep een motie van wantrouwen in tegen de staatssecretaris, maar deze werd slechts gesteund door VVD, PVV en het onafhankelijk Kamerlid Verdonk.

Deltaplan Inburgering

Ook in 2008 was er weer veel te doen over de uitvoering van de Wet inburgering. Het uit september 2007 stammende Deltaplan Inburgering vormt de reactie op het kabinet van de problemen bij de uitvoering van de Wet inburgering. In mei 2008 meldde de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer dat deze inspanningen voorsnog onvoldoende resultaat hadden, vooral in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, waar ongeveer 50% van de inburgeringsplichtige vreemdelingen woont. Daarom kondigde de minister verdere maatregelen aan:

- Specifieke afspraken over het verbeteren van de uitvoering in de G4;
- Maatregelen om te voorzien in adequate opvang van kinderen van inburgeraars;
- Vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
- Verdere vereenvoudiging van de Wet inburgering.

Ook is de wet in 2008 zo gewijzigd, dat inburgeringsplichtige vreemdelingen worden verplicht een door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening te accepteren. De gemeente kan een boete tot maximaal €500,- opleggen als dit - verwijtbaar - niet binnen de gestelde termijn van vier weken gebeurt.

In een gerelateerde ontwikkeling heeft het kabinet het moment uitgesteld waarop het behalen van het inburgeringsexamen een voorwaarde gaat vormen voor verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf en voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. In plaats van 21 september 2008, wordt deze koppeling pas op 1 januari 2010 van kracht. De problemen bij de uitvoering van de wet zijn een van de argumenten voor het uitstel.

Europese regelgeving

Met de implementatie in 2008 van 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) zijn alle richtlijnen die per 31 december 2008 geïmplementeerd dienden te zijn, ook geïmplementeerd.

Ontwikkelingen in relatie tot het Associatieverdrag tussen de EG en Turkije, Dublinoverdrachten naar Griekenland en de Europa-route kregen in 2008 de nodige aandacht:

- Op grond van een uitspraak van het Europees Hof van Justitie in september 2007, moest het beleid voor Turken die zich als zelfstandige in Nederland willen vestigen worden aangepast.
- Vraagtekens over de Griekse asielprocedures leidden tot het verzoek van VluchtelingenWerk Nederland en Amnesty International in een brief aan de Staatssecretaris van Justitie om het overdragen van asielzoekers naar Nederland direct stop te zetten. Ook een aantal partijen in het parlement vroeg om opschorting van de overdracht door Nederland van asielzoekers. De Staatssecretaris van Justitie vond dit echter niet nodig. Een uitspraak van een rechtbank waarin overdracht aan Griekenland wordt verboden, leidde tot nieuwe aandacht voor het onderwerp. Maar het hoger beroep in deze zaak loopt nog.
- Tot slot was er opnieuw de nodige aandacht voor mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik van gemeenschapsrecht bij gezinshereniging. De staatssecretaris heeft er in Europees verband op aangedrongen een registratie bij te houden over de invulling die aan artikel 35 in de lidstaten wordt gegeven en andere lidstaten hierover te informeren. Ook doet de IND onderzoek naar de omvang en de samenstelling van de groep die op bovenstaande wijze gebruik maakt van het gemeenschapsrecht.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
Inhoudsopgave	9
1. Inleiding	11
2. Politieke en institutionele ontwikkelingen in Nederland	13
2.1. Het politieke bestel in Nederland	13
2.2. De institutionele context	13
2.3. Algemene politieke ontwikkelingen in Nederland	15
2.4. Institutionele ontwikkelingen op het gebied van migratie, asiel en integratie	15
3. Politieke en beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel	17
3.1. Juridische context van het asiel- en migratiebeleid	17
3.2. De belangrijkste debatten en ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel	18
3.3. Ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel	18
3.3.1. Beheersen, beheren en monitoren van immigratie	20
3.3.2. Vluchtelingenbescherming en asiel	21
3.3.3. Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen	31
3.3.4. Economische migratie	31
3.3.5. Gezinshereniging	33
3.3.6. Overige reguliere migratie	34
3.3.7. Integratie	36
3.3.8. Burgerschap en naturalisatie	40
3.3.9. Illegale immigratie	42
3.3.10. Acties tegen mensenhandel	46
3.3.11. Terugkeer	47
4. Implementatie van Europese regelgeving	51
4.1. Voortgang in implementatie	51
4.1.1. Asiel	51
4.1.2. Buitengrenzen	52
4.1.3. Immigratie	52
4.2. Ervaringen met implementatie	53
Bijlage I: Methodologie	55
Bijlage II: overzicht implementatie EU-richtlijnen	57
Bibliografie	61

1. Inleiding

Jaarlijks schrijven nationale contactpunten voor het Europees migratienetwerk (EMN) een Annual Policy Report (APR). Het EMN is een initiatief van de Europese Commissie en vindt zijn rechtsbasis in Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008. Het doel van het 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.

De verschillende door de nationale contactpunten (NCPs) 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 brengt de resultaten van de verschillende landenstudies samen in een syntheserapport.

In het Nederlandse APR 2008 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2008. Deze editie van het Nederlandse APR is opgesteld door Hans Lemmens, werkzaam als beleidsmedewerker bij het IND Informatie- en Analysecentrum (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. Vervolgens wordt in meer detail ingegaan op de ontwikkelingen op de volgende deelgebieden:

- controle en monitoren van immigratie
- vluchtelingenbescherming en asiel
- alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen
- economische migratie
- gezinshereniging
- overige reguliere migratie
- integratie
- burgerschap en naturalisatie
- illegale immigratie
- acties tegen mensenhandel
- terugkeer

Ten slotte wordt aandacht besteed aan de implementatie van Europese regelgeving in 2008 en er wordt een compleet overzicht gegeven van de stand van zaken op dit gebied.

Om te bepalen welke onderwerpen opgenomen worden in het rapport, is 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.

2. Politieke en institutionele ontwikkelingen in Nederland

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op algemene politieke ontwikkelingen in Nederland in 2008 en op veranderingen in de institutionele context. Eerst zal de politieke en institutionele context worden uiteengezet van het beleid op het gebied van asiel, migratie en integratie in Nederland.

2.1. Het politieke bestel in Nederland

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. 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 Caribische 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.

2.2. De institutionele context

Asiel en migratie

De Staatssecretaris van Justitie is, binnen de grenzen van het door de minister vastgestelde beleid, belast met het vreemdelingen- en asielbeleid.¹ De taken met betrekking tot de Rijkswet op het Nederlanderschap (naturalisatie) en met betrekking tot de grensbewaking behoren tot de portefeuille van de Minister van Justitie.² De Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het visumbeleid. Ook 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, valt onder zijn verantwoordelijkheid.³ Niet alle vreemdelingen die naar Nederland komen, mogen arbeid

¹Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

²Ministerie van Justitie (2007) *Wat doet Justitie: Taken*. Op 12 april 2007 ontleend aan www.justitie.nl.

³De Nationale ombudsman. (2007) *Factsheet individuele ambtsberichten in asielzaken*. Op 2 maart 2007 ontleend aan www.ombudsman.nl.

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.⁴
- De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), ook een agentschap van dit ministerie, is verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.⁵
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), eveneens een agentschap van het Ministerie van Justitie, is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland, waaronder inbewaringstelling (de zogeheten vreemdelingenbewaring).
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan⁶ 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 Raad voor de Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat volledig wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie. De Raad heeft toezicht op en draagt zorg voor de organisatie van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand door het Juridisch Loket, mediators en advocaten.⁹ Vanaf 1 januari 2008 heeft deze organisatie daarbij ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in asielzaken (zie paragraaf 2.3).¹⁰
- 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.

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

- de Internationale Organisatie voor migratie (IOM), die een rol speelt bij vrijwillige terugkeer en/of doormigratie van vreemdelingen;
- VluchtelingenWerk Nederland, die praktische ondersteuning biedt aan asielzoekers;
- de stichting NIDOS, een landelijk werkende voogdijinstelling specifiek voor alleenstaande, minderjarige vluchtelingen en asielzoekers.

⁴Kuijjer, A. (red.). (2002) *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

⁵DT&V. (2007) *Dienst Terugkeer & Vertrek*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.dienstterugkeerenvertrek.nl.

⁶Een zelfstandig bestuursorgaan is een organisatie die zelfstandig een bepaalde overheidstaak uitvoert. Deze taak wordt bij wet of algemene maatregel van bestuur opgedragen. De verantwoordelijke minister voor het beleidsterrein van een zelfstandig bestuursorgaan behoudt een beperkt aantal bevoegdheden die zich beperken de aansturing van het bestuursorgaan. De minister is niet verantwoordelijk voor de uitvoeringsbeslissingen die het bestuursorgaan zelf neemt. (RVD. (2009) *Begrippenlijst: Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.regering.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.

⁹Raad voor Rechtsbijstand (RVR) (2009) *Over de Raad voor Rechtsbijstand*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.rvr.org.

¹⁰RVR (2008) *Jaarplan/begroting 2008 Raad voor de Rechtsbijstand*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.rvr.org.

Rechterlijke macht

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 onder meer de behandeling in het hoger beroep van vreemdelingenzaken plaats.¹²

Integratie en inburgering

De programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie is verantwoordelijk voor het integratiebeleid. Programmaministers 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 zijn 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.¹⁴

2.3. Algemene politieke ontwikkelingen in Nederland

In 2008 is de samenstelling van het kabinet-Balkenende IV op twee plekken gewijzigd. Op 31 oktober werd bekend dat Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ahmed Aboutaleb (Partij van de Arbeid (PvdA)) benoemd zou worden tot burgemeester van Rotterdam. Daarom is hem op 12 december ontslag verleend. Hij is op 18 december opgevolgd door zijn partijgenote Jetta Klijnsma.¹⁵ Op 13 november 2008 is de minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar afgetreden. Zij trad af nadat de partijleiding van haar politieke partij, de PvdA, het vertrouwen in haar had opgezegd.¹⁶ Zij is op 14 november 2008 opgevolgd door haar partijgenoot Eberhard van der Laan.¹⁷

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

In 2006 heeft de Minister van Justitie besloten tot een andere organisatie van de rechtsbijstand voor asielzoekers.¹⁸ Daarom is per 1 juni 2008 de Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland (SRAN) opgeheven. Deze was zowel verantwoordelijk voor de organisatie en coördinatie van de rechtsbijstand aan asielzoekers als voor het verlenen van een deel van deze rechtsbijstand. Daarnaast verzorgde ook de advocatuur een deel van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Mede in het licht van het structureel lagere aantal asielverzoeken sinds 2003 heeft de minister geconcludeerd dat het niet langer nodig is een beperkte publieke basisvoorziening in stand te houden. De benodigde continuïteit, flexibiliteit en kwaliteit van de rechtsbijstand kan naar zijn mening ook door de advocatuur gewaarborgd worden,

¹¹ Artikel 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.

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

¹³ Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (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).

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

¹⁵ RVD. (2008) *Persbericht: Minister-president ontvangt Jetta Klijnsma*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.minaz.nl.

¹⁶ RVD. (2008) *Minister Vogelaar treedt af*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.regering.nl.

¹⁷ RVD. (2008) *Van der Laan minister voor Wonen, Wijken en Integratie*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.regering.nl.

¹⁸ *Kamerstukken II 2006/07*, 19 637, nr. 1108 (Brief).

waarbij de kosten naar verwachting lager zullen zijn. Vanaf 1 januari 2008 heeft de Raad voor de Rechtsbijstand de organisatie en coördinatie van de rechtsbijstand aan asielzoekers overgenomen van de SRAN. De gesubsidieerde rechtsbijstand voor asielzoekers is vanaf dat moment volledig verzorgd door de advocatuur.¹⁹

In augustus 2008 diende het kabinet een wetsvoorstel in waarmee een verandering wordt beoogd ten aanzien van de bevoegdheid voor het visumbeleid.²⁰ Op dit moment is de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor het gehele visumbeleid. Het kabinet stelt voor de bevoegdheid voor de verlening van nationale visa (visa voor een verblijf langer dan drie maanden) over te dragen aan de Minister van Justitie. De Minister van Justitie is ook verantwoordelijk voor de formulering en actualisering van de regelgeving met betrekking tot de nationale visa. Deze nationale visa (ook wel D-visa) worden machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) genoemd. De Minister van Justitie benut bij de uitvoering van het mvv-beleid de ambassades en consulaten. De medewerkers op deze posten handelen in het kader van de verlening van de mvv namens de Minister van Justitie. De Minister van Buitenlandse Zaken draagt zorg voor de kwaliteit van de posten, zowel in termen van kwantiteit als in termen van inhoudelijke expertise.

¹⁹Raad voor de Rechtsbijstand. (2008) *Jaarplan/begroting 2008 Raad voor de Rechtsbijstand*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.rvr.org.

²⁰Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 549, nr. 1-4.

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

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

3.1. Juridische context van het asiel- en migratiebeleid

Het Nederlandse rechtssysteem heeft een hiërarchische structuur. De Nederlandse Grondwet staat bovenaan. Daarna komen de wetten (in formele zin). Het parlement (Eerste en Tweede Kamer) stelt deze vast 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. Bij bijzondere wetten kan worden afgeweken van de Awb²¹.

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, die regelt 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 Nederland voorschrijven.

De Vw 2000 is een zogenaamde bijzondere wet. Waar in deze wet sprake is van afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, prevaleren de voorwaarden in de Vw 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). De regering stelt deze vast, 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. De directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie ondertekent deze namens de Staatssecretaris van Justitie.

²¹ Kuijer, 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 kabinet Balkenende IV gaf in 2008 meer details over twee voorgenomen herzieningen van wet- en regelgeving op het gebied van migratie en asiel. In juni maakte het kabinet details bekend over de plannen voor een herziening van de asielprocedure. Daarnaast werd nadere invulling gegeven aan de plannen voor de herziening van het reguliere toelatingsbeleid. Dit leidde in 2008 overigens niet tot veel politiek of maatschappelijk debat, al reageerde een aantal maatschappelijke organisaties negatief op de voornemens op asielgebied.

De plotselinge toestroom van een groot aantal Chinese asielzoekers in maart en april 2008 naar aanleiding van ongegronde geruchten over een amnestieregeling kreeg veel aandacht in media en politiek. In 2008 werd verder het categoriaal beschermingsbeleid afgeschaft voor asielzoekers uit Irak, een van de belangrijkste herkomstlanden van asielzoekers in Nederland (38% van de eerste aanvragen in 2008). De in 2007 ingevoerde pardonregeling kreeg ook nog enige aandacht in 2008. Vooral de kosten en de einddatum van de regeling leidden nog tot debat. Verder werd in 2008 onder andere de maximumstraf voor mensenhandel aanzienlijk verhoogd, werden enkele initiatieven ten aanzien van het aantrekken van hoogopgeleide migranten van kracht, ging de pilot met beschermde opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen van start en werden er maatregelen genomen om de vreemdelingenbewaring van gezinnen met kinderen zoveel mogelijk te voorkomen.

Tot slot was er in 2008 ook veel aandacht voor de problemen met de verplichte inburgering van vreemdelingen. Het door het kabinet in 2007 gepresenteerde Deltaplan Inburgering (zie de vorige editie van dit rapport) leidde in 2008 nog niet tot het gewenste resultaat. Met het Deltaplan wil het kabinet de kwaliteit van de inburgering en het aantal inburgeraars vergroten. Het uitblijven van resultaat heeft geleid tot aanvullende maatregelen. Ook is onder andere om die reden is de koppeling uitgesteld tussen inburgering en het krijgen van verblijf voor onbepaalde duur.

Deze ontwikkelingen worden hieronder in paragraaf 3.3 uitgebreid behandeld.

3.3. Ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel

In onderstaande subparagrafen worden de ontwikkelingen in 2008 op de verschillende deelterreinen van het migratie- en asielbeleid. De hierboven al genoemde herziening van het reguliere toelatingsbeleid (het modern migratiebeleid) raakt echter meerdere deelterreinen en wordt hier dus eerst apart besproken.

Modern migratiebeleid

In mei 2006 kwam het vorige kabinet met de beleidsnotitie “Naar een modern migratiebeleid”²², waarin een vergaande herziening van het huidige toelatingssysteem wordt voorgesteld (met uitzondering van het asielgerelateerde deel). Hieraan is in de voorgaande edities van dit rapport al de nodige aandacht besteed. Op 27 juni 2008 heeft de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer het kabinetsvoorstel aangeboden waarin dit beleidskader verder is uitgewerkt.²³ Het kabinet beschrijft in de “Blauwdruk modern migratiebeleid” een nieuw model voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen die op reguliere gronden verblijf in Nederland wensen. De gefaseerde invoering van het nieuwe toelatingsbeleid is voorzien in 2011.

Het kabinet wil de migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend toelaten. Dit betekent dat hooggekwalificeerde migranten eenvoudiger tot Nederland moeten kunnen worden toegelaten. Bovendien is het huidige toelatingssysteem te complex voor snelle en doeltreffende toelating. De blauwdruk bevat gedetailleerde voorstellen voor een nieuw systeem. Het voert te ver deze hier uitputtend te behandelen, zeker omdat de definitieve voorstellen nog kunnen afwijken van de voorstellen van het kabinet. Wel worden de hoofdpunten van het nieuwe stelsel hier kort aangestipt.

²² *Kamerstukken II 2005/06, 30 573, nr. 1 (Brief).*

²³ *Kamerstukken II 2007/08, 30 573, nr. 10 (Brief).*

De toelatingsprocedures worden vereenvoudigd

- De bestaande afzonderlijke aanvragen voor een mvv en een verblijfsvergunning worden geïntegreerd;
- De toelatingsprocedure wordt zoveel mogelijk verkort;
- De procedures voor aanvraag van verblijfs- en tewerkstellingsvergunningen worden zoveel mogelijk gecombineerd.

Zoals ook al aan de orde is gekomen in de vorige editie van het APR, worden aanvragen op dit moment dubbel getoetst. De mvv-plichtige vreemdeling²⁴ dient eerst in het land van herkomst een mvv aan te vragen. Deze wordt aangevraagd voor het doel waarvoor de vreemdeling verblijf wenst. De voor dat doel relevante voorwaarden voor toelating worden getoetst. Vervolgens moet de vreemdeling na aankomst in Nederland een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. De IND toetst vervolgens opnieuw of de vreemdeling (nog) voldoet aan de verblijfsvoorwaarden.

Er komt een referentsystematiek

Referenten krijgen een grotere rol bij de toelating van vreemdelingen. De referent is degene die belang heeft bij overkomst van de vreemdeling. Dat kan dus bijvoorbeeld de werkgever zijn, de onderwijsinstelling of het in Nederland verblijvende gezinslid. Op dit moment heeft de referent geen zelfstandige, wettelijk vastgelegde rol, ook al is hij vaak aanleiding voor de komst van de vreemdeling en stelt hij zich garant voor de kosten die voortvloeien uit het verblijf.

In het nieuwe model wordt bij de referent een grotere verantwoordelijkheid neergelegd, die wettelijk wordt vastgelegd. De referent moet de overheid tijdig, juist en volledig informatie verschaffen met betrekking tot de toelating, het verblijf en het vertrek van de vreemdeling. Op het niet voldoen aan die verplichting staan sancties. Om het toelatingsproces te versnellen, zal er ook een systematiek komen voor de erkenning van referenten. Een referent wordt erkend, als is gebleken dat deze een betrouwbare samenwerkingspartner is. Per type referent gelden daarvoor andere criteria. Aanvragen van erkende referenten kunnen minder indringend en dus sneller worden getoetst. Voor een aantal verblijfsdoelen kan alleen verblijf worden verkregen bij een erkende referent, zoals bij verblijf voor studie of verblijf als kennismigrant.

Het stelsel van verblijfsvergunningen wordt vereenvoudigd

Het huidige stelsel is complex. Er zijn tientallen verblijfsdoelen met verschillende voorwaarden, beperkingen en rechten. Ook de vele uitvoeringsregels en uitzonderingsbepalingen dragen bij aan de complexiteit van het systeem. De bestaande beperkingen waaronder een verblijfsvergunning kan worden verleend, worden in aantal teruggebracht en geordend in een stelsel van verblijfskolommen. Daarmee wil het kabinet de complexiteit van het stelsel verminderen. Daarbij krijgen gezinsleden verblijf in dezelfde kolom als degene bij wie zij verblijven. Hun rechten zijn afgestemd op die van degene bij wie ze verblijven.

In de oorspronkelijke beleidsnotitie werd nog uitgegaan van vijf kolommen. Een nadere uitwerking van het model heeft tot acht kolommen geleid, om de rechten en plichten binnen elke verblijfskolom zo homogeen mogelijk te maken. Het gaat om de volgende kolommen:

- | | |
|-------------|--|
| Kolom I: | uitwisseling (uitwisselingsjongeren inclusief au pairs) |
| Kolom II: | studie (hoger, middelbaar of voortgezet onderwijs) |
| Kolom III: | arbeid tijdelijk (seizoensarbeid en leerwerktrajecten) |
| Kolom IV: | arbeid regulier (inclusief werk van religieuze of levensbeschouwelijke aard) |
| Kolom V: | kennis en talent |
| Kolom VI: | familie en gezin (gezinshereniging en gezinsvorming) |
| Kolom VII: | humanitair tijdelijk |
| Kolom VIII: | bijzonder verblijf |

²⁴Een beperkt aantal nationaliteiten en categorieën vreemdelingen is vrijgesteld van de mvv-plicht.

Daarbij wordt een verblijfsvergunning in de toekomst zoveel mogelijk verleend voor de verwachte duur van het verblijf, bijvoorbeeld de duur van de studie of van het arbeidscontract. Op dit moment wordt een verblijfsvergunning verleend voor een jaar en deze moet dus vaak meerdere malen verlengd worden.

Effectiever toezicht en zichtbare handhaving

Het bestaande toezichts- en handavingsinstrumentarium wordt aangepast aan de nieuwe manier waarop toelating tot Nederland wordt vormgegeven om fraude en misbruik snel en doeltreffend te kunnen opsporen. Het kabinet ziet in dit licht ook de invoering van een nieuwe referentsystematiek als een belangrijke verbetering. Door de informatieplicht van de referent wordt het mogelijk beter toezicht te houden op de vreemdeling tijdens het verblijf in Nederland. De erkenning van referenten die niet aan deze verplichting voldoen, kan worden ingetrokken of opgeschort. Ook kunnen zij bestraft worden met een bestuurlijke boete en wettelijk aansprakelijk worden gesteld voor de kosten voor terugkeer van de vreemdeling.

In het nieuwe stelsel staan de volgende uitvoeringstaken ten aanzien van handhaving en toezicht centraal:

- ontvangen, registreren en beoordelen van fraudesignalen;
- detectie, het actief verzamelen van gegevens;
- handhavend optreden, door middel van:
 - o het opleggen van een bestuurlijke boete,
 - o het weigeren, opschorten of intrekken van een erkenning als referent,
 - o het weigeren, niet verlengen of intrekken van een verblijfsvergunning;
- verhaal van kosten;
- het innen van boetes en verhaalskosten.

Risicoanalyses nemen een belangrijke plaats in bij het proces van toezicht en handhaving. Hiermee worden de risico's van misbruik en fraude in kaart gebracht voor de verschillende doelgroepen in het nieuwe migratiestelsel. Doelgroepen waarvoor op basis van deze analyses de kans op misbruik en fraude hoger wordt ingeschat, zullen intensiever gecontroleerd worden. Bij referenten met een laag risico worden steekproefsgewijs periodieke controles uitgevoerd. Bij het proces van toezicht en handhaving zijn veel verschillende partijen betrokken, zoals de IND, de politie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)²⁵ en de Arbeidsinspectie. Deze organisaties zullen samenwerkingsafspraken sluiten waarbij aangesloten wordt bij de specifieke taken en expertise van iedere organisatie.

Vooruitlopend op de invoering van het modern migratiebeleid is in 2008 al een aantal wijzigingen op het gebied van economische migratie van kracht geworden (zie paragraaf 3.3.4). Ook is de blauwdruk in de Kamer een aantal malen besproken.²⁶

3.3.1. Beheersen, beheren en monitoren van immigratie

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen beschreven die betrekking hebben op het beheersen, beheren en monitoren van immigratie. Daarbij kan worden gedacht aan ontwikkelingen in Schengenverband, maatregelen voor identiteitsvaststelling, introductie en gebruik van informatietechnologie, (gezondheids-)screening van immigranten, veranderingen in het openbare ordebeleid en veranderingen in het uitgeven van verblijfsdocumenten.

Grenscontroles

In februari 2006 kwam het toenmalige kabinet met een plan van aanpak om de bewaking van de buitengrenzen te verbeteren, gedeeltelijk in reactie op het rapport “Gebruik van grenscontrole bij terrorismebestrijding” dat de Algemene Rekenkamer op 28 september 2005 publiceerde.²⁷ Het kabinet

²⁵De SIOD is een bijzondere opsporingsdienst voor de strafrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving op het terrein van werk en inkomen (op 29 april ontleend aan www.siod.nl).

²⁶*Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 13 (Verslag SO); *Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 14 en 15 (Verslag AO); *Handelingen II* 2008/09, nr. 35, p. 3019-3024.

²⁷*Kamerstukken II* 2005/06, 30 315, nr. 3 (Brief).

heeft de Tweede Kamer op 17 november 2008 de tweede en laatste voortgangsrapportage met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen uit het Plan van aanpak Grenscontroles aangeboden.²⁸ De meeste voorgenomen maatregelen zijn inmiddels uitgevoerd en met de resterende is een begin gemaakt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de koppeling van informatiesystemen en om de ontvangst van passagiers- en bemanningslijsten vóór aankomst bij de grens. Ook is de samenwerking van de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Zeehavenpolitie en de Douane bij het grenstoezicht versterkt via het zogenaamde “Geïntegreerd Toezicht Buitengrens”. Daarbij stemmen de drie diensten structureel de inzet af en wisselen zij informatie uit bij controles aan de buitengrenzen en op luchthaventerreinen. Daarnaast zijn de sterke en zwakke punten van het grenscontrolesysteem verder in kaart gebracht en naar aanleiding daarvan wordt gewerkt aan verdere verbetering van het grenstoezicht.

Pilot Snelle Actie Teams

Op 26 mei 2008 berichtte de staatssecretaris de Tweede Kamer over een pilot met zogenaamde Snelle Actie Teams in Nigeria.²⁹ Deze is in januari 2008 gestart. De inzet van de Snelle Actie Teams in Nigeria heeft tot doel om te voorkomen dat mogelijke slachtoffers van mensenhandel en/of -smokkel, en (andere) niet of onjuist gedocumenteerde personen, vanuit Nigeria per vliegtuig naar Nederland reizen. Een dergelijk team bestaat uit medewerkers van de KMar en een medewerker van de IND. De teams hebben kennis over kwetsbare groepen en documentfraude. Op basis van risicoprofielen en documenten hebben de teams tijdens de pilot passagiers met bestemming Nederland gecontroleerd.

Identificatiedocumenten voor ongedocumenteerde vreemdelingen

Vanaf 1 januari 2008 krijgen ex-asielzoekers die een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning hebben ingediend en die daarom rechtmatig in Nederland zijn, maar die niet beschikken over een geldig paspoort, van de IND een identiteitsdocument (het zogenaamde W2-document).³⁰ Op de problematiek van deze groep is uitgebreid ingegaan in de vorige editie van het rapport.

Het Verdrag van Prüm

Zoals gemeld in de rapportage over 2007 is op 27 mei 2005 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). De Eerste Kamer heeft op 15 januari 2008 ingestemd met goedkeuring van het verdrag.³¹ Het verdrag is voor Nederland op 20 mei 2008 in werking getreden (*Trb.* 2008, nr. 74).

Besluit 2008/615/JBZ van de Europese Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit heeft dit verdrag inmiddels overigens gedeeltelijk vervangen (*Trb.* 2008, 188).

3.3.2. Vluchtelingenbescherming en asiel

In 2008 is de instroom van asielzoekers in Nederland sterk gestegen. Waren er in 2007 nog 7.102 eerste asielaanvragen, in 2008 is dit aantal bijna verdubbeld naar 13.399.

²⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 30 315, nr. 7 (Brief).

²⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 27 062, nr. 62 (Brief).

³⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1218 (Verslag AO).

³¹ 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.

Tabel 1: Top 10 landen van herkomst eerste asielaanvragen 2008

	Aantal	%
Irak	5.027	38%
Somalië	3.842	29%
China	557	4%
Afghanistan	395	3%
Iran	322	2%
Eritrea	236	2%
Sri Lanka	216	2%
Armenië	208	2%
Guinee	154	1%
Overige	2.442	18%
Totaal	13.399	100%

Bron: www.ind.nl

Het coalitieakkoord dat de basis vormt voor het huidige kabinet³² en het beleidsprogramma van het nieuwe kabinet voor de periode 2007-2011³³ bevat de volgende voornemens voor het beleid op het gebied van vluchtelingenbescherming en asiel:

- Versnelling en verbetering van de asielprocedure
- Beperking van het aantal herhaalde aanvragen
- Behoud van het bestaande quotum voor zogenoemde uitgenodigde vluchtelingen

Op al deze terreinen is het kabinet in 2008 met voorstellen gekomen.

Versnelling en verbetering van de asielprocedure

Het kabinetsvoornemen om te komen tot een snellere en betere asielprocedure (zie ook de vorige editie van dit rapport) wordt door de minister en Staatssecretaris van Justitie nader uitgewerkt in hun brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2008.³⁴ De maatregelen van het kabinet zijn bedoeld bezwaren weg te nemen over de duur en de zorgvuldigheid van de asielprocedure zoals die op dit moment is ingericht. Daarmee wordt aangesloten bij de conclusies en aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet (CEV).³⁵ Ook twee kritische adviezen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)³⁶ uit 2004 (“Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure”) en 2007 (“Secuur en snel”) zijn bij de herziening van de procedure betrokken. De staatssecretaris heeft in een brief aan de Kamer in december 2008 aangegeven dat zij hoopt dat het wetgevingstraject vóór 1 juli 2010 zal zijn afgerond.³⁷

³² CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag.

³³ Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

³⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 344, nr. 67 (Brief).

³⁵ Op 1 april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 in werking getreden. Deze wet is op verzoek van de Tweede Kamer na vijf jaar geëvalueerd. Dit is gebeurd door de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet (CEV) in opdracht van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De resultaten van deze evaluatie zijn op 29 augustus 2006 naar buiten gebracht: Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significat (2006) *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: De asielprocedure – Deel 1 en 2*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.

³⁶ De ACVZ is een onafhankelijk adviescollege dat adviezen uitbrengt aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid. Het is op 28 november 2001 voortvloeiend uit de Vreemdelingenwet 2000 (Op 29 april 2009 ontleend aan www.acvz.com).

³⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1245 (Brief).

De huidige asielprocedure bestaat uit twee delen. De aanvraag wordt ingediend in een aanmeldcentrum. De IND heeft 48 procedures (5 à 6 werkdagen) om een beslissing te nemen in het aanmeldcentrum (de AC-procedure). Lukt dit niet, dan wordt de aanvraag doorverwezen naar een behandelcentrum. Het kabinetsvoorstel ter herziening van deze procedure heeft drie pijlers:

- De invoering van een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen voorafgaand aan de indiening van de asielaanvraag;
- Verlenging van het eerste deel van de asielprocedure van 48 procedures naar acht werkdagen;
- Versnelling van het tweede deel van de asielprocedure.

Rust – en voorbereidingstermijn

Op dit moment verblijven asielzoekers nadat ze zich gemeld hebben bij een zogeheten aanmeldcentrum eerst een periode in een tijdelijke opvang, de Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV)³⁸. De asielzoeker kan dan nog geen asielaanvraag indienen. Daarvoor wordt een afspraak gemaakt op het aanmeldcentrum. Binnen de huidige wet- en regelgeving zijn er geen mogelijkheden om al onderzoek te doen tijdens het verblijf in de TNV. Dat zou namelijk leiden tot het begin van de AC-procedure.

Het kabinet stelt voor om de tijd voorafgaand aan de formele start van de procedure (de indiening van de asielaanvraag) te benutten om de zorgvuldigheid van de procedure te vergroten. Daartoe zal aan alle asielzoekers een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen worden gegund voorafgaand aan de formele indiening van de asielaanvraag. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk.

Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn kan de asielzoeker tot rust komen, VluchtelingenWerk kan de asielzoeker voorlichten over de procedure en rechtsbijstand kan de asielzoeker inhoudelijk daarop voorbereiden. De rust- en voorbereidingstermijn zal daarnaast ook worden gebruikt om vroegtijdig eventuele medische problemen van de asielzoeker te onderkennen en om een start te maken met het onderzoek naar de identiteit van de asielzoeker. Ook kan onderzoek naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal (zoals arrestatiebevelen, vonnissen) worden gestart.

In een brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2008 heeft de Staatssecretaris van Justitie een eerste schets gegeven van de opzet van de medische check van asielzoekers tijdens de rust- en voorbereidingstermijn.³⁹ Deze opzet is gebaseerd op voorstellen van de ACVZ en van Pharos⁴⁰, maar wijkt daar wel van af.

Een sociaal verpleegkundige zal het eerste medische onderzoek uitvoeren. Als deze daar aanleiding toe ziet, zal dit onderzoek gevolgd worden door een onderzoek door een sociaal geneeskundige. Zowel de sociaal verpleegkundige als de sociaal geneeskundige zijn onafhankelijke deskundigen. De Staatssecretaris van Justitie overweegt het instellen van een onafhankelijke en gezaghebbende commissie om toezicht te houden op de kwaliteit van de procedure en de advisering.

Voorlopig worden met de medische check twee doelen nagestreefd:

- Het vroegtijdig opsporen van medische problemen waarvoor de asielzoeker behandeld dient te worden;
- Het vroegtijdig opsporen van medische problemen die gevolgen hebben voor het gehoor in de asielprocedure en de interpretatie ervan.

De mogelijkheid van het opsporen van medische aspecten als steunbewijs bij de beoordeling van het asielverzoek wordt nog nader onderzocht.

³⁸De TNV is in 1998 in het leven geroepen om de capaciteit van de Aanmeldcentra weer optimaal te kunnen benutten. Daarmee moest de effectiviteit en de filterfunctie van de centra worden hersteld (*Kamerstukken II* 1998/99, 19 637, nr. 410 (Brief)).

³⁹*Kamerstukken II* 2008/09, 29 689, nr. 243 (Brief).

⁴⁰Stichting Pharos is het landelijke kenniscentrum op het gebied van de gezondheidsbevordering van vluchtelingen en nieuwkomers, de toegankelijkheid en de aansluiting en kwaliteit van zorg voor deze groepen en de interculturalisatie van de zorg (Pharos (2009) *Wat is Pharos*. Op 9 februari 2009 ontleend aan www.pharos.nl).

Verlenging van het eerste deel van de asielprocedure

Het kabinet stelt voor huidige 48-uursprocedure te verlengen tot acht dagen. Deze procedure van acht dagen zal de algemene asielprocedure gaan heten. Daarbinnen zal in verhouding een groter deel van de tijd beschikbaar zijn voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener.

- Dag 1: De IND neemt het eerste gehoor af. Dit gehoor is gericht op het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker en van de reisroute die deze heeft afgelegd om Nederland te bereiken. Er wordt nog niet ingegaan op de asielmotieven.
- Dag 2: De asielzoeker kan zich deze dag samen met de rechtsbijstand voorbereiden op het zogenoemde nader gehoor.
- Dag 3: De IND neemt het nader gehoor af. De asielzoeker wordt hierin vooral bevraagd over de redenen van de asielaanvraag.
- Dag 4: De asielzoeker en zijn rechtsbijstand kunnen correcties en aanvullingen geven op het door de IND gemaakte verslag van het nader gehoor.
- Dag 5: Als de IND tot de conclusie komt dat er geen redenen zijn het asielverzoek in te willigen, zal de IND het voornemen tot afwijzen van de aanvraag opstellen. Als de IND het asielverzoek inwilligt, wordt de inwilligende beschikking opgesteld en eventueel ook al uitgereikt.
- Dag 6: Als er een voornemen is uitgebracht om de aanvraag af te wijzen, kunnen de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener daarop hun zienswijze geven.
- Dag 7 en 8: In die gevallen waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, zal de IND de definitieve beslissing op de aanvraag nemen en uitreiken.

Als het niet lukt binnen deze termijn een beslissing te nemen, wordt de asielzoeker doorverwezen naar de verlengde asielprocedure. In geval van verschoonbare termijnoverschrijding kan de algemene asielprocedure met enkele dagen verlengd worden.⁴¹

Het nader gehoor en de correcties en aanvullingen daarop zullen altijd plaatsvinden binnen de algemene asielprocedure. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld als horen om medische redenen onmogelijk of onwenselijk is of als het gaat om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) jonger dan twaalf jaar.

Versnelling verlengde procedure

In de huidige situatie duurt de asielprocedure voor aanvragen waarop niet binnen 48 uur beslist kan worden langer dan het kabinet wenselijk acht. Het kabinet stelt daarom een aantal maatregelen voor om de verlengde asielprocedure te versnellen:

- De eerste maatregel is hierboven al genoemd: het nader gehoor en de correcties en aanvullingen door de asielzoeker daarop zullen, uitzonderingen daargelaten, altijd binnen de algemene asielprocedure worden uitgevoerd. Dit levert in de verlengde procedure al een tijdswinst van 8 weken op.
- Daarnaast onderzoekt de IND of er een versnelling kan worden bereikt door de aanpassing van logistieke processen.
- Ten slotte zullen in de toekomst ook bijzondere aspecten ten aanzien van de persoon van de asielzoeker zoveel mogelijk worden meegenomen in de asielprocedure zelf of in aparte maar parallele procedures. Het gaat dan bijvoorbeeld om minderjarigheid, medische omstandigheden en slachtofferschap van mensenhandel. Met uitzondering van minderjarigheid, worden deze aspecten, die elk op zich aanleiding kunnen geven tot verstrekking van een reguliere verblijfsvergunning, op dit moment nog in aparte procedures ná afronding van de asielprocedure behandeld.

Over deze voorstellen heeft in 2008 al een aantal debatten in de Tweede Kamer plaatsgevonden. De voorstellen van het kabinet konden op steun rekenen in het parlement, hoewel de meeste fracties kritische kanttekeningen plaatsten bij de voorstellen. Oppositiepartijen VVD, PVV en D66 waren om uiteenlopende redenen minder positief gestemd.

VVD en PVV hebben vooral kritiek op de rust- en voorbereidingstermijn. De VVD stelde dat de asielzoeker nu alle tijd krijgt om met VluchtelingenWerk en rechtsbijstand een vluchtrelaas te componeren. De PVV stelde dat extra tijd vooraf ook extra tijd is om een eventueel verzonnen verhaal

⁴¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 689, nr. 243 (Brief).

geloofwaardig te maken. Ook de SGP⁴² en regeringspartij CDA uitten hun zorgen op dit punt.⁴³ De staatssecretaris reageerde daarop door te stellen dat dit risico niet anders is dan nu.

D66 is vooral niet te spreken over voorstellen voor de algemene asielprocedure. Daarbij is het grootste bezwaar van D66 dat de AC-procedure, die volgens haar toch als uitzondering bedoeld was, in licht opgetuigde vorm nu de standaardprocedure lijkt te worden. Ook andere fracties uitten hun zorgen over de algemene asielprocedure. Een groot aantal fracties heeft twijfels over de voorgestelde lengte van acht dagen. Zowel regeringspartijen CDA en PvdA, als oppositiepartijen GroenLinks en SP vinden deze periode te kort en vrezen dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid en/of ervoor zal zorgen dat teveel aanvragen in de verlengde procedure behandeld moeten worden. De staatssecretaris bestrijdt dat de algemene procedure de standaardprocedure wordt, maar het is wel de procedure waarmee iedere aanvrager begint. Verder stelt zij dat het alleen maar goed is als tijdens de algemene procedure tot een zorgvuldig oordeel kan worden gekomen, ook voor de asielzoeker. De zorgen ten aanzien van de termijn van acht dagen deelt de staatssecretaris niet.

De rechtsbijstand heeft, vooral bij monde van de Vereniging asieladvocaten en –juristen Nederland (VAJN), veel kritiek geleverd op de voorstellen van het kabinet. Zo stelt de vereniging dat het nieuwe model tot gevolg zal hebben dat de asielzoeker in de algemene procedure vijf verschillende advocaten zal spreken.⁴⁴ Een groot aantal fracties (CDA, PvdA, D66, GroenLinks, SP) gaf naar aanleiding hiervan aan de continuïteit van rechtsbijstandverlening belangrijk te vinden. De asielzoeker zou zoveel mogelijk door één rechtsbijstandverlener moeten worden vertegenwoordigd. De staatssecretaris heeft in reactie op de zorgen over de continuïteit van de rechtsbijstand aangegeven in overleg te zijn met vertegenwoordigers van de asieladvocatuur. Ook zij streeft daarbij naar zo weinig mogelijk verschillende rechtshulpverleners voor de asielzoeker.

Een aantal fracties heeft er bezwaar tegen dat er geen inhoudelijke criteria zijn voor het behandelen van een aanvraag in de algemene of de verlengde procedure. Het enige criterium is of de IND van mening is dat de aanvraag binnen acht dagen zorgvuldig kan worden behandeld zonder nader onderzoek. Onder andere regeringspartij PvdA en oppositiepartijen D66, GroenLinks en SP vinden dit bezwaarlijk. De staatssecretaris houdt echter vast aan dit uitgangspunt. Inhoudelijke criteria zullen naar haar mening immers onvermijdelijk leiden tot discussie over de beslissing of de aanvraag in de algemene of verlengde procedure moet worden afgehandeld. De staatssecretaris wil voorkomen dat er aan het begin een soort procedure rond de criteria ontstaat.

Het maatschappelijk debat over de voorstellen van het kabinet is in 2008 vooralsnog beperkt gebleven. Wel gaven een aantal maatschappelijke organisaties hun visie op de plannen. Zo vindt VluchtelingenWerk Nederland de periode van acht dagen te kort⁴⁵ en ook Amnesty International is kritisch⁴⁶. Ook vanuit de advocatuur is er veel kritiek, zoals onder andere blijkt uit de eerdere brief van de VAJN.

Beperking van het aantal herhaalde aanvragen

In hun brief van 24 juni 2008 waarin de voorstellen voor versnelling en verbetering van de asielprocedure nader worden uitgewerkt, kondigen de Minister en Staatssecretaris van Justitie ook maatregelen aan om het aantal vervolgpcedures terug te dringen. Hiermee geeft het kabinet gevolg aan het voornemen om herhaalde asielaanvragen zoveel mogelijk te beperken. In 2008 waren er overigens 1.876 tweede of volgende asielaanvragen.⁴⁷

⁴² *Kamerstukken II* 2008/09, 30 846, nr. 14 (Verslag AO).

⁴³ *Kamerstukken II* 2008/09, 29 344, nr. 68, p. 4 (Verslag SO).

⁴⁴ Vereniging asieladvocaten en –juristen Nederland (VAJN). (2008) *Plannen Staatssecretaris van Justitie voor nieuwe asielprocedure*. Op 12 maart 2009 ontleend aan <http://vajn.org/nl-nl/actueel/Plannen-voor-een-nieuwe-asielprocedure/>.

⁴⁵ VluchtelingenWerk Nederland. (2008) *Nieuwe asielprocedure te kort en onzorgvuldig*. Op 12 maart 2009 ontleend aan www.vluchtelingenwerk.nl.

⁴⁶ Amnesty International. (2008) *Amnesty International voorziet verslechtering asielprocedure*. Op 12 maart 2009 ontleend aan www.amnesty.nl.

⁴⁷ IND. (2009) *Cijfers 2008 asiel*. Op 13 mei 2009 ontleend aan www.ind.nl.

Een van de redenen voor het indienen van volgende asielaanvragen is dat volgens de huidige wetgeving, tussentijdse beleidswijzigingen niet kunnen worden meegenomen in de behandeling van een beroep. Verder kunnen argumenten die de asielzoeker pas bij de rechtbank naar voren brengt niet worden meegewogen als de asielzoeker deze eerder al had kunnen noemen. Het kabinet stelt voor de rechter de ruimte te geven rekening te houden met alle relevante omstandigheden en wijzigingen van het recht. Ook de IND zal ruimer gebruik gaan maken van de mogelijkheden om feiten en omstandigheden die pas na het nemen van het besluit bekend zijn geworden mee te nemen en eventueel een genomen besluit op grond daarvan in te trekken of te wijzigen.

In het geval van een herhaalde aanvraag is er geen sprake van een rust- en voorbereidingstermijn en er zal evenmin een eerste gehoor worden afgenomen. Het kabinet verwacht verder dat de hierbovengenoemde verbetering van de asielpcedure zal leiden tot minder vervolgaanvragen. Dit kan onder andere door het vroegtijdig onderkennen van medische aspecten bij de eerste asielaanvraag. In de rust- en voorbereidingstermijn zal hieraan via de hierboven al genoemde medische check (zie pagina 23) speciale aandacht worden besteed. Dit kan deels de noodzaak wegnemen voor het indienen van een tweede of volgende asielaanvraag of voor het indienen van een aanvraag voor verblijf op medische gronden na afwijzing van de eerste asielaanvraag.

Uitgenodigde vluchtelingen

Nederland is al sinds 1977 hervestigingspartner van de UNHCR. Jaarlijks nodigt Nederland een van tevoren vastgesteld aantal personen die uit hun eigen land gevlucht uit om zich hier te vestigen. De UNHCR bepaalt welke vluchtelingen voorgedragen worden ter hervestiging in de deelnemende landen. Deelnemende landen beslissen uiteindelijk zelf welke vluchtelingen voor hervestiging in aanmerking komen. Om in aanmerking te komen voor hervestiging in Nederland moeten vluchtelingen voldoen aan de eisen van de Nederlandse Vreemdelingenwet. Wanneer het om grotere groepen voorgedragen vluchtelingen gaat, stuurt Nederland selectiemissies naar het land van eerste opvang. In geval van spoed of als het slechts gaat om een klein aantal voorgedragen vluchtelingen wordt op dossierbasis besloten. Na selectie in het eerste land van opvang, brengt de Nederlandse overheid de uitgenodigde vluchtelingen over naar Nederland. Met de hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen streeft de Nederlandse overheid twee doelen na: bescherming van de vluchteling en het tonen van solidariteit met landen van opvang in de regio. Sinds 1984 is er een apart quotum voor uitgenodigde vluchtelingen.⁴⁸

In januari 2008 maakte het kabinet bekend in de periode 2008-2011 gemiddeld 500 uitgenodigde vluchtelingen per jaar te willen opvangen, met een maximum van 2000 voor de gehele periode.⁴⁹ Het beleid ten aanzien van uitgenodigde vluchtelingen dat in de afgelopen jaren werd gevoerd, blijft verder in grote lijnen ongewijzigd. De beschermingsbehoefte van voor hervestiging in aanmerking komende vluchtelingen staat voorop. Daarnaast wordt ook getoetst op integreerbaarheid: Nederland zal geen vluchtelingen hervestigen die naar verwachting overduidelijk problemen zullen hebben met aanpassing in Nederland. Er zijn jaarlijks 30 plaatsen van het quotum beschikbaar voor zogenaamde 'medical cases'. Een motie van GroenLinks en SP om het quotum te verhogen naar 750 per jaar, haalde het niet.⁵⁰

Het kabinet stelt voor het recht op uitnodiging van nareizende gezinsleden binnen het quotum te beperken tot die gezinsleden die op het moment van selectie bekend zijn bij de IND. Steeds vaker blijken volgens het kabinet uitgenodigde vluchtelingen na hervestiging in Nederland echtgenoten, partners en kinderen te hebben die niet eerder zijn opgegeven (bijvoorbeeld omdat alleenstaande vrouwen meer kans maken op hervestiging). Ook is er sprake van nieuwe relaties die gevormd zijn door de uitgenodigde vluchteling nadat hij wist dat hij naar Nederland mocht komen maar nog in afwachting was van de uitreis. Een deel van het quotum wordt daardoor gevuld door onvoorziene gezinshereniging en gezinsvorming en dat vindt het kabinet ongewenst. Onvoorziene gezinshereniging blijft mogelijk, maar

⁴⁸ Guiaux, M.; Uiters, A.H.; Wubs, H. en Beenackers, E.M.Th.. (2008) *Uitgenodigde vluchtelingen: Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1182 (Brief).

⁵⁰ *Handelingen II* 2007/08, nr. 105, p.7665-7666.

dan via de gewone daartoe geldende toelatingsprocedures. Deze gezinshereniging zal dan ook niet onder het quotum vallen.

Plotselinge massale toestroom Chinese asielzoekers

Tussen 12 maart en 11 april 2008 was er sprake van een plotselinge verhoogde toestroom van Chinese asielzoekers. In die periode meldden zich 770 Chinese asielzoekers bij de aanmeldcentra (ter vergelijking: in 2007 meldden zich in totaal 242 nieuwe Chinese asielzoekers voor een eerste asielaanvraag⁵¹). De kennelijke aanleiding was een gerucht binnen de Chinese gemeenschap in Nederland dat er een troonsopvolging aanstaande was, die gepaard zou gaan met een amnestie voor illegalen. Waarschijnlijk verbleef een deel van de asielzoekers al langere tijd illegaal in Nederland.⁵²

Omdat de bestaande opvang niet op deze toestroom berekend was, moest het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) op zeer korte termijn een extra noodopvang opzetten, wat leidde tot veel onrust en verontwaardiging bij omwonenden. In de media kreeg de plotselinge toestroom veel aandacht.⁵³ Op 8 april 2008 vond een uitgebreid spoeddebat plaats in de Tweede Kamer.⁵⁴ Er was kamerbrede kritiek op de manier waarop door het COA extra opvang werd gerealiseerd. Deze kritiek richtte zich vooral op het ontbreken van overleg met het lokale bestuur voorafgaand aan opening van de opvanglocatie en op het gebrek aan communicatie met en voorlichting aan de omwonenden. De staatssecretaris gaf toe dat het beter was geweest als het COA vooraf contact had opgenomen met het lokale bestuur, maar wees ook op de tijdsdruk waaronder het COA nieuwe opvangvoorzieningen moest zien te realiseren.

Verder was de Kamer bezorgd over het weer in de illegaliteit verdwijnen van deze vreemdelingen. De Kamer drong er daarom bij de staatssecretaris in een motie op aan alles te doen wat mogelijk was om deze groep terug te laten keren naar het land van herkomst en te voorkomen dat ze weer in de illegaliteit zouden verdwijnen. De VVD-fractie wilde nog verder gaan en pleitte ervoor om de gehele groep per direct op te sluiten in vreemdelingenbewaring, in afwachting van de behandeling van hun asielverzoek. Daarmee zou worden voorkomen dat zij zich aan toezicht konden onttrekken. Dit voorstel werd gesteund door de PVV, maar de andere fracties wilden zo ver niet gaan. Ook de staatssecretaris gaf aan geen asielzoekers op te willen en kunnen sluiten tijdens de behandeling van hun asielaanvraag. De fracties van VVD en PVV zagen in de plotselinge toestroom van Chinese asielzoekers bovendien een bewijs voor de door hen gevreesde aanzuigende werking van de pardonregeling ("Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet") uit 2007 (zie de vorige editie van het rapport). Deze visie werd door de andere partijen en door de Staatssecretaris van Justitie bestreden.

De staatssecretaris nam een aantal maatregelen naar aanleiding van de hierbovengenoemde motie.⁵⁵ Ten eerste werd het toezicht geïntensiveerd. De Chinese asielzoekers moesten zich in de opvanglocatie twee maal per dag melden bij de Vreemdelingenpolitie en hun bewegingsvrijheid werd beperkt. Daarnaast werden de Chinese asielzoekers op drie opvanglocaties samengebracht. Door de inzet van extra capaciteit zijn alle Chinese aanvragers geregistreerd en hun vingerafdrukken afgenomen. Om terugkeer van deze groep te bevorderen, zou waar mogelijk vreemdelingenbewaring worden opgelegd na een afwijzing van de asielaanvraag in het aanmeldcentrum. Ook daarbij zouden de Chinese vreemdelingen zoveel mogelijk op een locatie worden ondergebracht. De verschillende bij het terugkeerproces betrokken partijen stelden daar een taskforce in. Ook was er extra inzet van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) om vrijwillige terugkeer te bevorderen.

De Chinese autoriteiten zijn zeer terughoudend in het afgeven van (vervangende) reisdocumenten aan ongedocumenteerde vreemdelingen uit China bij gedwongen vertrek. Hierover is naar aanleiding van de instroom in maart en april weer contact opgenomen met de Chinese autoriteiten. Verder onderzoekt de

⁵¹ IND. (2008) Cijfers 2007 asiel. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.ind.nl.

⁵² *Handelingen II* 2007/08, nr. 73, p. 5123.

⁵³ Zie onder andere 'EénVandaag', TROS en AVRO Nederland 1, 1 april 2008; 'NOS Journaal 20:00', NOS Nederland 1, 1 april 2008; NRC Handelsblad (2008, 28 maart) *Honderden Chinezen vragen asiel aan*; Graaf, P. de (2008, 1 april) 'Dorpje 'overvallen' door komst bussen asielzoekers', *De Volkskrant*, p. 2; Witt, R. de (2008, 27 maart) 'Opvangcentra vol door toestroom asielzoekers', *Elsevier*.

⁵⁴ *Handelingen II* 2007/08, nr. 73, p. 5114-5133.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1193 (Brief).

staatssecretaris hoe beter en meer gecoördineerd gebruik kan worden gemaakt van de beschikbare instrumenten om de samenwerking met China op het vlak van terugkeer, ook wanneer het om gedwongen terugkeer gaat, te verbeteren. Dit doet zij in samenwerking met de bewindslieden van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In de brief aan de Kamer van 22 april 2009 waarin ze de maatregelen naar aanleiding van de motie beschreef, meldde de staatssecretaris aan de Kamer ook dat op dat moment al ongeveer 300 personen uit beeld waren. In een spoeddebat op 23 april naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris diende de VVD uiteindelijk een motie van wantrouwen tegen haar in, omdat deze fractie van mening was dat de staatssecretaris niet alles had gedaan om het verdwijnen van Chinese asielzoekers te voorkomen.⁵⁶ De VVD-fractie vond dat de staatssecretaris deze groep al voorafgaand aan de asielprocedure in vreemdelingenbewaring had kunnen plaatsen. De staatssecretaris bestreed deze visie en gaf aan dat het niet alleen onwenselijk, maar ook juridisch onmogelijk is om groepen asielzoekers voorafgaand aan de procedure in vreemdelingenbewaring te nemen. De motie van wantrouwen werd uiteindelijk enkel gesteund door VVD, PVV en het onafhankelijk Kamerlid Verdonk.⁵⁷ Uiteindelijk zijn 600 Chinese vreemdelingen weer uit het zicht van de Nederlandse overheid verdwenen. Ongeveer 140 aanvragers zijn in bewaring gesteld en ongeveer 15 aanvragers zijn doorgestroomd naar de vervolgpprocedure asiel. In een tiental zaken loopt een zogenaamde B9-procedure. Deze vreemdelingen zijn mogelijk slachtoffer van mensenhandel.⁵⁸

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (verder artikel 1F) stelt dat de bepalingen van dit verdrag niet van toepassing zijn op personen ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij:

- a) een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten die zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) een ernstig niet-politiek misdrijf hebben begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; of
- c) zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Op 30 november is een tweetal wijzigingen van kracht geworden in het beleid ten aanzien van gezinsleden van vreemdelingen aan wie artikel 1F is tegengeworpen.⁵⁹ Het kabinet heeft deze wijzigingen 9 juni 2008 met een brief aangekondigd aan de Tweede Kamer.⁶⁰ In deze brief is de Kamer, naar aanleiding van toezeggingen tijdens een debat over het onderwerp in 2007, nader geïnformeerd over de toepassing van artikel 1F in Nederland en in internationaal verband. Er is onder meer een uitgebreide analyse gemaakt van de toepassing van het artikel.

Deze analyse heeft het kabinet ertoe gebracht een wijziging aan te brengen in het beleid ten aanzien van gezinsleden van vreemdelingen aan wie 1F is tegengeworpen. Deze krijgen in beginsel geen verblijf, wegens gevaar voor de openbare orde, tenzij ze op zelfstandige gronden in aanmerking komen voor een asielvergunning. Reden daarvoor is dat het verlenen van een verblijfstitel aan gezinsleden zou betekenen dat de vreemdeling aan wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen in de praktijk vrijwel zeker voor langere tijd in Nederland zou kunnen verblijven, mede dankzij de rechten en voorzieningen die de gezinsleden zouden genieten op grond van de verleende verblijfstitel.

Het kabinet heeft besloten dat deze gezinsleden niet langer de contra-indicatie openbare orde zal worden tegengeworpen als zij, gerekend vanaf de datum van de eerste asielaanvraag, ten minste tien

⁵⁶ *Handelingen II* 2007/08, nr. 80, p. 5607-5621 en 5637-5645.

⁵⁷ *Handelingen II* 2007/08, nr. 80, p. 5647.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1203 (Brief).

⁵⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 18 november 2008, nr. 2008/29, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 1080.

⁶⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 160 (Brief).

jaren onderbroken in Nederland verblijven. Dit geldt niet als de betrokken gezinsleden hun vertrekproces aantoonbaar hebben tegengewerkt. Ook is nu in de regelgeving vastgelegd dat de contra-indicatie openbare orde niet meer wordt tegengeworpen als de gezinsband is verbroken met de vreemdeling aan wie artikel 1F is tegengeworpen. In de praktijk was dit laatste overigens al het geval.

Risicogroepen

In het landgebonden asielbeleid kunnen bevolkingsgroepen worden aangewezen als risicogroepen. In het kader van de toetsing of de vreemdeling vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag worden aan personen behorende tot een risicogroep minder hoge eisen gesteld met betrekking tot het aannemelijk maken van de zwaarwegendheid van de ondervonden gebeurtenissen. In 2008 waren de volgende groepen aangewezen als risicogroep:

- Afghanistan: etnische minderheden en religieuze minderheden.
- Somalië: Reer Hamar (een etnische minderheidsgroep)

In 2008 zijn daarnaast ook homoseksuelen uit Afghanistan (met ingang 7 november)⁶¹ en Irak (met ingang van 22 november)⁶² aangewezen als risicogroep.

Kwetsbare minderheidsgroepen

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 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM). Het betreft hier een vorm van subsidiaire bescherming. Daarbij dient de vreemdeling specifieke individuele kenmerken (special distinguishing features) naar voren te brengen waaruit dit risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM blijkt. Sinds 30 juli 2007 worden naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)⁶³ in het landgebonden asielbeleid kwetsbare minderheidsgroepen aangewezen waarvoor eerder een reëel en individueel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM wordt aangenomen. Dit risico 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.⁶⁴

De volgende groepen waren gedurende heel 2008 aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep:

- Afghanistan: etnische minderheden, religieuze minderheden en alleenstaande vrouwen.
- Democratische Republiek Congo: Tutsi's
- Irak: christenen, Palestijnen, yezidis en mandeeërs.
- Somalië: Reer Hamar
- Soedan: niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur

De religieuze minderheidsgroepen Joden, Shabak en Kaka'i uit Irak zijn in 2008 nieuw aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep (ingangsdatum 22 november 2008).⁶⁵

Categoriale bescherming

Voor een aantal landen gold in 2008 een beleid van categoriale bescherming. Dit betekent dat asielzoekers die afkomstig zijn uit (een bepaald deel van) deze landen in beginsel (behoudens contra-

⁶¹ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 27 oktober 2008, nr. 2008/25, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 460.

⁶² Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nr. 2008/28, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 771.

⁶³ EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04 (Salah Sheekh/Nederland), meer hierover is te vinden in het Nederlandse Annual Policy Report 2007.

⁶⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/19, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 5.

⁶⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nr. 2008/28, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 771.

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 wel nog onderzocht of de aanvrager op individuele gronden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is.

In heel 2008 gold een categoriaal beschermingsbeleid voor:

- Niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Soedan, regio Darfur
- Somalië, met uitzondering van de regio's Puntland⁶⁶, Somaliland, Sool en Sanaag
- Ivoorkust

Per 12 september 2008 is het beleid van categoriale bescherming voor personen afkomstig uit het midden en zuiden van Irak beëindigd.⁶⁷ Aanleiding daarvoor was de informatie uit het algemeen ambtsbericht over Irak van de Minister van Buitenlandse Zaken uit juni 2008. De redenen voor beëindiging zijn de verbeterende veiligheidssituatie in Irak en het feit dat ons omringende landen, met name het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden, geen bijzonder beleid voeren ten aanzien van Iraakse asielzoekers.

Per 29 september 2008 is het categoriaal beschermingsbeleid beëindigd voor de bevolkingsgroep van etnische Tutsi's in de Democratische Republiek Congo.⁶⁸ Dit is gebeurd naar aanleiding van de informatie uit het algemeen ambtsbericht over de Democratische Republiek Congo dat in juli 2008 is uitgebracht door de Minister van Buitenlandse Zaken. Er zijn twee belangrijke redenen om het beleid voor deze groep te beëindigen. Enerzijds is de veiligheidssituatie van de Tutsi's in Kinshasa de laatste jaren gestaag verbeterd, waardoor Kinshasa geldt als veilig verblijfsalternatief. Argument voor afschaffing is ook dat landen om Nederland heen, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en België, geen bijzonder beleid voeren ten aanzien van (een bevolkingsgroep in) de Democratische Republiek Congo.

Besluit- en vertrekmoratoria

Op grond van artikel 43 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) kan er voor maximaal één jaar 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 voor maximaal één jaar 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.

Tot 1 april 2008 gold een besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit Guinee. Op die datum werd de wettelijk maximale termijn voor dergelijke moratoria van één jaar bereikt. Het door de Minister van Buitenlandse Zaken op 23 maart 2008 uitgebrachte ambtsbericht over Guinee heeft geen aanleiding gegeven bijzonder beleid te laten gelden voor asielzoekers uit Guinee, aangezien de situatie in dat land gestabiliseerd is.⁶⁹

Ruimere arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers

Zoals gemeld in de vorige editie van dit rapport, heeft het kabinet in 2007 besloten de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers te gaan uitbreiden. Deze uitbreiding is uiteindelijk in werking getreden op 13 februari 2008.⁷⁰

⁶⁶ Met uitzondering van de streek Noord-Galkayo.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1220 (Brief).

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1221 (Brief).

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1197 (Brief).

⁷⁰ Besluit van 31 januari 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers, *Stb.* 2008, 38.

3.3.3. Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen

Beschermde opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Op 1 januari 2008 is een pilot gestart van de beschermde opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel.⁷¹ Zoals vermeld in de vorige editie van het Annual Policy Report, is vooruitlopend hierop in 2007 al begonnen met de beschermde opvang van AMV's.

De pilot heeft tot doel de verdwijning en mogelijke uitbuiting van AMV's in de leeftijd van 13 tot 18 jaar te voorkomen. AMV's worden bij aankomst op Schiphol gescreend op basis van risicoprofielen. Wanneer daar aanleiding toe is, worden AMV's vervolgens onder verantwoordelijkheid van de voogdij-instelling Nidos in de beschermde opvang geplaatst. Ook later in de procedure is een dergelijke beslissing nog mogelijk. De beschermde opvang bestaat uit opvang in kleinschalige wooneenheden met 24 uur per dag toezicht (in ieder geval de eerste drie maanden) om verdwijning te voorkomen. De begeleiding van de AMV's is daarbij gericht op het vergroten van hun kennis, vaardigheden en weerbaarheid en het aanreiken van een alternatief toekomstperspectief. Daarbij worden zij nadrukkelijk voorgelicht over mensenhandel, uitbuiting en prostitutie.

Om verdwijning te voorkomen, handelt een gespecialiseerde unit versneld de aanvragen af van AMV's die in de beschermde opvang zitten. Daarbij wordt gestreefd naar een beslissing binnen drie maanden. Ook begeleidt DT&V deze AMV's al na eerste afwijzing intensief om terugkeer voor te bereiden. Als AMV's ondanks het toezicht toch verdwijnen, volgt aangifte bij de politie die direct een uitgebreid onderzoek uitvoert.

De pilot beschermde opvang zal vanaf eind 2009 geëvalueerd worden.

3.3.4. Economische migratie

In de blauwdruk modern migratiebeleid (zie pagina 18-20) wordt uitgebreid ingegaan op de toekomst van het beleid ten aanzien van economische migratie. Vooruitlopend op de herziening van het beleid ten aanzien van de reguliere toelating tot Nederland heeft in 2008 al een aantal aanpassingen van het beleid plaatsgevonden.

Tabel 2: Aanvragen machtiging tot voorlopig verblijf naar verblijfsdoel, 2008

	Aantal	%
Arbeid	3.453	7%
Kennismigranten	6.838	14%
Overig	39.100	79%
Totaal	49.391	100%

Bron: www.ind.nl

Tabel 3: Aanvragen verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd naar verblijfsdoel, 2008

	Aantal	%
Arbeid	4.759	8%
Kennismigranten	7.192	12%
Overig	48.468	80%
Totaal	60.419	100%

Bron: www.ind.nl

⁷¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 27 062, nr. 63 (Brief).

Regeling hoogopgeleiden

In de in juni 2008 aangeboden blauwdruk modern migratiebeleid kondigde het kabinet aan vooruitlopend daarop een regeling voor toelating van hoogopgeleiden in te zullen voeren.⁷² Deze regeling is gepubliceerd in december 2008 en gaat in op 1 januari 2009.⁷³

Op grond van de regeling kunnen vreemdelingen maximaal een jaar verblijf in Nederland krijgen om een baan als kennismigrant te vinden of een innovatief bedrijf te starten. De vreemdeling dient dus binnen dat jaar:

- een baan te vinden die voldoet aan het looncriterium dat geldt voor in Nederland afgestudeerde vreemdelingen die in aansluiting op hun studie dan wel gedurende het zoekjaar, werk als kennismigrant vinden (dit is momenteel een bruto salaris van ten minste € 25.000 per jaar);
- een bedrijf op te zetten dat voldoet aan de vereisten voor toelating als zelfstandige. Het bedrijf dient een wezenlijk Nederlands economisch belang te dienen, de vergunningen dienen in orde te zijn en het bedrijf dient voldoende middelen van bestaan op te leveren.

Het streven is om 500 personen per jaar gebruik te laten maken van deze regeling. De regeling bevat de mogelijkheid een formeel quotum in te stellen, maar daarvan wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt. Om in aanmerking te komen voor de regeling moet de vreemdeling maximaal drie jaar geleden een opleiding hebben afgerond (afgestudeerd of gepromoveerd) aan een toonaangevende universiteit. Om te bepalen welke universiteiten dit zijn, is gebruik gemaakt van de top-150 van twee ranglijsten:

- de in de 'Times Higher Education Supplement' gepubliceerde ranglijst, meer op de kwaliteit van de opleiding gericht;
- de door de 'Jiao Tong Shanghai University' gepubliceerde ranglijst, meer op de kwaliteit van het onderzoek gericht.

Het gaat dan uiteindelijk om 189 buitenlandse universiteiten. Daarnaast komen vreemdelingen in aanmerking die een erkende opleiding aan een Nederlandse instelling voor hoger onderwijs hebben afgerond.

De vreemdeling die wil gebruikmaken van deze regeling wordt getoetst aan de hand van een puntensysteem. Voor de opbouw van het puntensysteem is gekeken naar het Britse puntensysteem van het Highly Skilled Migrant Programme. Er wordt getoetst op opleiding, leeftijd en indicatoren voor het welslagen in Nederland. Een vreemdeling komt voor toelating in aanmerking indien hij minimaal 35 uit 40 punten scoort. Tijdens het zoekjaar komen vreemdelingen in aanmerking voor gezinshereniging.

Puntensysteem zelfstandig ondernemers

Zoals al gemeld in de vorige editie van het Annual Policy Report, heeft het kabinet in 2007 de invoering van een puntensysteem voor de toelating van zelfstandig ondernemers aangekondigd. In januari 2008 is dit puntensysteem daadwerkelijk ingevoerd.⁷⁴

Vreemdelingen kunnen toegelaten worden in Nederland om zich hier als zelfstandig ondernemer te vestigen als daarmee een wezenlijk Nederlands economisch belang is gediend. De IND vraagt daarvoor advies aan het Ministerie van Economische Zaken. Dit advies komt vanaf 1 januari 2008 tot stand met behulp van het nieuwe puntensysteem. Op basis van het ondernemingsplan en andere stukken worden punten toegekend voor de criteria persoonlijke ervaring, onderbouwing van de economische activiteiten en de toegevoegde waarde van de economische activiteiten voor de Nederlandse economie. Elementen die een rol spelen bij de beoordeling van de persoonlijke ervaring zijn opleiding, ondernemerschapservaring, werkervaring, inkomen en ervaring met Nederland. Het ondernemersplan

⁷² *Kamerstukken II* 2007/08, 30 573, nr. 10 (Brief).

⁷³ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 december 2008, nr. 2008/30, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2595.

⁷⁴ Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 21 november 2007 houdende een puntensysteem voor de advisering over de toelating van vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland (Beleidsregels advisering toelating vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland), *Stcrt.* nr. 3, p. 12; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 december 2007, nr. 2007/39, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* nr. 1, p. 19.

wordt beoordeeld op de criteria marktpotentie, organisatie en financiering. De toegevoegde waarde voor Nederland wordt beoordeeld aan de hand van de criteria innovativiteit, arbeidscreatie en investeringen.

3.3.5. Gezinshereniging

Tabel 4: Aanvragen machtiging tot voorlopig verblijf naar verblijfsdoel, 2008

	Aantal	%
Gezinsvorming/hereniging	26.861	54%
Overig	22.530	46%
Totaal	49.391	100%

Bron: www.ind.nl

Tabel 5: Aanvragen verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd naar verblijfsdoel, 2008

	Aantal	%
Gezinsvorming/hereniging	21.959	36%
Overig	38.460	64%
Totaal	60.419	100%

Bron: www.ind.nl

DNA-onderzoek

Gezinsleden van een asielzoeker die in Nederland is toegelaten op grond van een ingewilligde asielaanvraag, kunnen in aanmerking komen voor een afgeleide verblijfsvergunning. Dan moeten zij binnen drie maanden na verlening van de vergunning aan de asielzoeker naar Nederland komen. Om naar Nederland te reizen, kunnen deze gezinsleden een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvragen op een diplomatieke post in het buitenland. De houder van de asielvergunning kan advies vragen bij de Visadiens van de IND over de mogelijkheid voor zijn gezinsleden om een mvv te verkrijgen. De familiërelatie moet in deze gevallen wel worden aangetoond, liefst met behulp van documenten. Als deze ontbreken, dan is het aan de vreemdeling om op een andere manier aannemelijk te maken dat er sprake is van een familiërelatie. Daarbij bestaat de mogelijkheid een DNA-onderzoek te laten uitvoeren.

Op 9 maart 2008 is de eigen bijdrage voor het laten uitvoeren van dit onderzoek geschrapt voor gezinsleden die al naar Nederland zijn gereisd, omdat deze eigen bijdrage een drempel vormde het onderzoeksmiddel toe te passen.⁷⁵ Met ingang van 19 oktober 2008 is ook de eigen bijdrage voor DNA-onderzoek geschrapt in het kader van de mvv- en adviesprocedure als het gaat om nareizende gezinsleden.⁷⁶ Als uit DNA-onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een afstammingsrelatie, dan moet alsnog een eigen bijdrage worden betaald voor het onderzoek.

Vereenvoudigde verlengingen

Vanaf 19 oktober 2008 wordt de aanvraag voor verlenging van een verblijfsvergunning voor (verruimde) gezinshereniging (inclusief gezinsvorming)⁷⁷ alleen nog afgewezen als de vreemdeling of de persoon bij wie deze verblijft geheel of gedeeltelijk een beroep doet op de publieke middelen. Wel moet dan nog

⁷⁵Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 29 februari 2008, nr. 2008/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* nr. 48, p. 8.

⁷⁶Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 oktober 2008, nr. 2008/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* nr. 219.

⁷⁷De gewone gezinshereniging betreft echtgenoten of partners en betreft minderjarige kinderen met hun ouders. Verruimde gezinshereniging is de gezinshereniging van andere familieleden. 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.

worden beoordeeld of de gevolgen voor de vreemdeling onevenredig zijn in verhouding tot de met het middelenvereiste te dienen doelen. Als dat zo is, wordt de vergunning toch verlengd.⁷⁸

Deze beleidswijziging was al in oktober 2007 door de Staatssecretaris van Justitie aangekondigd in haar brief aan de Tweede Kamer waarin zij de stand van zaken beschreef ten aanzien van het modern migratiebeleid.⁷⁹ De hier beschreven vereenvoudiging van de toetsing van verlengingsaanvragen is een van de door de staatssecretaris in deze brief aangekondigde quick wins. Voorheen moest de vreemdeling en/of de persoon bij wie deze verblijft aantonen te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit bracht met zich mee dat de vreemdeling inkomensbescheiden moest overleggen.

3.3.6. Overige reguliere migratie

Naast het beleid voor economische migratie en het beleid voor gezinshereniging, kent het Nederlandse reguliere migratiebeleid nog een aantal andere onderdelen, zoals toelating om religieuze, medische en studiegerelateerde redenen. Een aantal voorwaarden voor toelating gelden in principe voor alle vormen van regulier verblijf. In deze paragraaf wordt allereerst ingegaan op onderwerpen die verder reiken dan één vorm van reguliere toelating. Daarna wordt dieper ingegaan op ontwikkelingen in 2008 ten aanzien van verblijfsdoelen die niet vallen onder economische migratie of gezinshereniging.

Het mvv-vereiste

Vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, moeten in het bezit zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, een D-visum). Een beperkt aantal nationaliteiten en categorieën vreemdelingen is hiervan vrijgesteld. De mvv kan worden aangevraagd bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf.

Na aankomst in Nederland moet vervolgens een verblijfsvergunning aangevraagd worden om langer dan drie maanden te kunnen verblijven. Door te verlangen dat de vreemdeling in het bezit is van een geldige mvv kan de Nederlandse overheid al vóór de komst naar Nederland controleren of deze aan de vereisten voor toelating voldoet. De mvv moet zijn afgegeven voor hetzelfde verblijfsdoel als waarvoor later een verblijfsvergunning wordt aangevraagd. Op 29 oktober 2008 heeft de Staatssecretaris van Justitie aangekondigd het beleid ten aanzien van de mvv op een aantal punten te wijzigen.⁸⁰ De aangekondigde wijzigingen hebben te maken met de mogelijkheid vreemdelingen vrij te stellen van de mvv-plicht.

Minderjarige schoolgaande kinderen

Vragen van de Tweede Kamer over de dreigende uitzetting van een minderjarige vormen de aanleiding voor de eerste wijziging in de mogelijkheden om vreemdelingen vrij te stellen van de mvv-plicht. Naar aanleiding van deze vragen heeft de staatssecretaris haar beleid ten aanzien van het mvv-vereiste voor minderjarigen opnieuw bekeken. Bepaalde categorieën minderjarigen zijn al vrijgesteld van het mvv-vereiste. Na de door de staatssecretaris aangekondigde wijziging, zullen ook schoolgaande minderjarige vreemdelingen worden vrijgesteld van het mvv-vereiste als die:

- drie jaar direct voorafgaande aan de aanvraag ononderbroken feitelijk in Nederland hebben verbleven; en
- een verblijfsaanvraag indienen om gezinshereniging met een ouder die op grond van een verblijfsvergunning of als Nederlander hier verblijft.

Het wordt niet redelijk geacht van deze groep te verwachten tijdelijk terug te keren om een mvv aan te vragen.

Nareizende gezinsleden van een toegelaten asielzoeker

Gezinsleden met een andere nationaliteit dan de asielzoeker hebben geen recht op een afgeleide asielstatus. Ze kunnen wel een reguliere verblijfsvergunning aanvragen voor gezinshereniging, maar waren dan tot dusverre mvv-plichtig. Dat betekent dat zij terug zouden moeten keren naar het land van

⁷⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 oktober 2008, nr. 2008/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* nr. 219.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861, nr. 21 (Brief).

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1235.

herkomst of bestendig verblijf om de aanvraag daarvoor in te dienen. Ze zijn wel vrijgesteld van een aantal andere algemene voorwaarden, om recht te doen aan de bijzondere positie van het toegelaten gezinslid. Om nog meer recht te doen aan deze bijzondere positie zullen gezinsleden met een andere nationaliteit dan de asielzoeker ook van het mvv-vereiste worden vrijgesteld. Dan moet er geen sprake zijn van een verblijfsalternatief in een derde land en de reguliere aanvraag moet zijn ingediend binnen drie maanden nadat de asielzoeker de asielvergunning heeft gekregen.

8 EVRM

Als er sprake is van een familie- en/of gezinsleven, kan uitzetting van een vreemdeling leiden tot schending van artikel 8 EVRM. Dit artikel bevat het recht op respect voor het familie- en gezinsleven. Bij de afwijzing van een aanvraag omdat de mvv ontbreekt, werd slechts beperkt getoetst of er sprake was van schending van artikel 8 EVRM. Reden daarvoor was dat een volledige toets aan de orde kan komen bij het doorlopen van de mvv-procedure in het land van herkomst en dat de verplichting om hiervoor Nederland te verlaten slechts van tijdelijke aard is. Mede gelet op ontwikkelingen in de procedures bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is besloten in het vervolg toch een volledige toets uit te voeren.

Ruimere termijn voor verlenging

Als een vreemdeling niet op tijd verzoekt om verlenging van de verblijfsvergunning, kan de aanvraag worden afgewezen vanwege het ontbreken van een mvv. Op dit moment wordt een verlengingsaanvraag om die reden afgewezen als deze meer dan zes maanden te laat is ingediend. Op grond van ontwikkelingen in de procedures bij het EHRM zal deze termijn verlengd worden naar twee jaar.

Voortgezet verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard

Vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven, kunnen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krijgen voor het doel waarvoor ze naar Nederland komen, bijvoorbeeld arbeid of gezinshereniging. Onder bepaalde voorwaarden kan een dergelijke aan een specifiek doel gebonden vergunning worden omgezet in een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf. Deze geeft een sterker verblijfsrecht, omdat de specifieke voorwaarden voor het verblijf voor een bepaald doel niet meer gelden. Zo kan een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot worden ingetrokken als de relatie wordt verbroken. De vergunning onder de beperking voortgezet verblijf kan in een dergelijk geval niet worden ingetrokken.

Een van de gronden om een vergunning tot voortgezet verblijf toe te kennen, is als wegens bijzondere individuele omstandigheden niet van de vreemdeling kan worden verlangd dat deze Nederland verlaat. In het beleid wordt daarbij specifiek aandacht gegeven aan de mogelijkheden om voortgezet verblijf te krijgen als de (huwelijks-)relatie op grond waarvan verblijf was toegestaan binnen drie jaar wordt beëindigd. Bij beëindiging ná drie jaar kan in ieder geval een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf worden verkregen.

De Minister van Justitie heeft in mei 2007 aan de Tweede Kamer toegezegd een nadere invulling te geven aan de klemmende redenen van humanitaire aard op grond waarvan voortgezet verblijf wordt toegestaan bij beëindiging van de (huwelijks)relatie binnen drie jaar.⁸¹ Aanleiding was de problematiek van vrouwen die na een rechtmatig verblijf bij hun partner in Nederland tegen hun wil in het land van herkomst zijn achtergelaten. Als er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard, kan aan deze vrouwen voortgezet verblijf worden toegestaan. In zijn brief van 29 juli 2008 heeft de minister aangegeven hoe aan de klemmende redenen van humanitaire aard nader invulling wordt gegeven.⁸² Daarnaast is ook gekeken naar de criteria die worden gehanteerd bij het verlenen van voortgezet verblijf in het geval van het verbreken van de (huwelijks)relatie ten gevolge van huiselijk geweld.

De minister stelt voor ten aanzien van achtergelaten vrouwen het aantal richtinggevende voorbeelden te verfijnen en aan te vullen en in het bijzonder ook de situatie van eventueel met de ouder achtergelaten kinderen hierbij te betrekken. Ten aanzien van slachtoffers van huiselijk geweld stelt de minister voor drie van de criteria die worden gebruikt om te beoordelen of er sprake is van huiselijk geweld nader in te

⁸¹ *Kamerstukken II 2006/07, 29 742, nr. 1217 (Brief).*

⁸² *Kamerstukken II 2007/08, 19 637, nr. 1217 (Brief).*

vullen. Op dit moment is hiervoor een aangifte bij de politie en een medische verklaring van een (vertrouwens)arts vereist. Dit is volgens de minister echter niet toereikend.

- Het doen van aangifte is soms niet mogelijk voor slachtoffers. Daarom kan voortaan ook een melding bij de politie volstaan, mits bij de politie voldoende aannemelijk is gemaakt dat het geweld daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.
- (Vertrouwens)artsen kunnen alleen over medische omstandigheden verklaren. Daarom zullen in de toekomst meer gegevens als bewijs voor huiselijk geweld worden geaccepteerd, zoals een verklaring van de instelling voor vrouwenopvang waar het slachtoffer verblijft, of verklaringen van betrokken hulpverleners/maatschappelijk werkers, instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, lokale organisaties voor huiselijk geweld of een Advies- en steunpunt huiselijk geweld (ASHG)⁸³.

Bovendien moet voorkomen worden dat alleen verblijf wordt toegestaan als het slachtoffer de relatie verbreekt. Ook als de dader de relatie verbreekt, zal het slachtoffer in aanmerking komen voor een vergunning voor voortgezet verblijf. Bovendien ontbreekt in het huidige beleid de mogelijkheid voor kinderen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld om op deze grond voortgezet verblijf te krijgen. Van hen kan niet verlangd worden dat ze de relatie verbreken. Ook in deze twee gevallen zal het mogelijk worden voortgezet verblijf te vragen.

Verblijf voor studie aan het hoger onderwijs

Vreemdelingen die naar Nederland willen komen voor een studie aan het hoger onderwijs, kunnen dit vanaf 1 augustus 2008 alleen nog maar aanvragen door tussenkomst van de onderwijsinstelling. Dat geldt ook voor vreemdelingen die voorbereidingstijd nodig hebben om zich te kwalificeren voor de beoogde studie en daarvoor naar Nederland willen komen. Daartoe dient de onderwijsinstelling een convenant met de IND te hebben gesloten.⁸⁴ In de vorige editie van dit rapport is al dieper ingegaan op deze ontwikkeling, waarmee in 2007 een begin is gemaakt.

Tabel 6: Aanvragen machtiging tot voorlopig verblijf naar verblijfsdoel, 2008

	Aantal	%
Studie	8.307	17%
Overig	41.084	83%
Totaal	49.391	100%

Bron: www.ind.nl

Tabel 7: Aanvragen verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd naar verblijfsdoel, 2008

	Aantal	%
Studie	9.318	15%
Overig	51.101	85%
Totaal	60.419	100%

Bron: www.ind.nl

3.3.7. Integratie

Zoals aangegeven in de integratienota 2007-2011 van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, zijn de kernpunten van het integratiebeleid van het kabinet-Balkenende IV inburgering, maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Integratiebeleid richt zich niet alleen op migranten, maar ook op in

⁸³In Nederland zijn 35 gemeenten aangewezen voor opvang van vrouwen (eventueel samen met hun kinderen) die in een crisissituatie zijn geraakt in de thuissituatie. In deze gemeenten bevinden zich ook advies- en steunpunten huiselijk geweld. Deze vormen een loket dat telefonisch bereikbaar is voor deskundige adviezen, eerste gesprekken en doorverwijzingen naar verder hulp dan wel opvang in geval van huiselijk geweld". Op 29 april 2009 ontleend aan www.huiselijkgeweld.nl.

⁸⁴Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 2 juli 2008, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vierentachtigste wijziging), *Stcrt.* nr. 132, p. 16; Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 29 juli 2008, nr. 2008/21, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 146, p. 7.

Nederland geboren nakomelingen van migranten. De aandacht is daarbij vooral gericht op de positie van minderheden met een niet-westerse achtergrond. 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. De belangrijkste herkomstlanden zijn Marokko, Turkije, de Nederlandse Antillen en Aruba en Suriname. In deze paragraaf wordt vooral aandacht besteed aan de aspecten van het integratiebeleid die op nieuwe migranten zijn gericht. In 2008 gaat het daarbij om ontwikkelingen en debatten rondom inburgering.

Tabel 8: Bevolking naar herkomstsgroepering per 1 januari (2005-2009)

Herkomstsgroepering	2005	2006	2007	2008	2009	%
Totaal bevolking	16.305.526	16.334.210	16.357.992	16.405.399	16.486.587	100,0%
Allochtoon	3.122.717	3.147.615	3.170.406	3.215.416	3.289.671	20,0%
Autochtoon	13.182.809	13.186.595	13.187.586	13.189.983	13.196.916	80,0%
Totaal niet-westerse allochtoon	1.699.042	1.720.050	1.738.452	1.765.730	1.809.732	11,0%
Totaal westerse allochtoon	1.423.675	1.427.565	1.431.954	1.449.686	1.479.939	9,0%
Turkije	358.846	364.333	368.600	372.714	378.400	2,3%
Marokko	315.821	323.239	329.493	335.127	341.640	2,1%
Suriname	329.430	331.890	333.504	335.799	338.519	2,1%
Nederlandse Antillen en Aruba	130.538	129.683	129.965	131.841	134.486	0,8%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 13-5-2009

Deltaplan Inburgering

Inburgering is een van de kernpunten van het integratiebeleid van het kabinet-Balkenende IV. Zoals al vermeld in de vorige editie van het rapport kwam het kabinet in september 2007 met het zogeheten Deltaplan Inburgering. Het Deltaplan dient twee doelen, namelijk het vergroten van de kwaliteit van de inburgering en het vergroten van het aantal inburgeraars. Zoals vermeld in de vorige editie, was het Deltaplan onder andere een reactie op de problemen bij de inburgering. In de tweede helft van 2007 bleek het aantal cursisten voor inburgeringscursussen bovendien tegen te vallen. Cursusaanbieders en gemeenten slaagden er niet in voldoende mensen een inburgeringscursus aan te bieden.

Het kabinet kondigde in het Deltaplan aan kwaliteitsverbetering te willen bereiken. Het kabinet wil dit doen door meer maatwerk aan te bieden, door rekening te houden met de verschillen tussen doelgroepen, bijvoorbeeld op basis van opleidingsniveau. 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. Daarnaast werd er op het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu een aanjaagteam ingesteld dat gemeenten helpt bij de uitvoering. Per gemeente wordt gezamenlijk een inburgeringsagenda met concrete acties opgesteld.

In mei 2008 meldde de minister aan de Tweede Kamer dat deze inspanningen vooralsnog onvoldoende resultaat hadden en de instroom van vreemdelingen in inburgeringsprogramma's sterk achterbleef bij de prognoses.⁸⁵ Dit geldt in het bijzonder voor de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, waar ongeveer 50% van de inburgeringsplichtige vreemdelingen woont. Daarom kondigde de minister de verdere maatregelen aan:

- Specifieke afspraken over het verbeteren van de uitvoering in de vier grote steden;
- Maatregelen om te voorzien in adequate opvang van kinderen van inburgeraars;
- Vergroten van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
- Verdere vereenvoudiging van de Wet inburgering.

⁸⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 143, nr. 14 (Brief).

In de loop van 2008 is al een aantal van de in voornemens uit het Deltaplan Inburgering en de aanvullende maatregelen zoals aangekondigd in mei 2008 tot stand gebracht. Op 30 december 2008 trad een wijziging van Wet inburgering⁸⁶ in werking.

- Gemeenten kunnen voortaan aan alle inburgeringsplichtige inwoners een inburgeringsvoorziening⁸⁷ aanbieden. Voorheen konden zij deze voorziening alleen aanbieden aan inburgeringsplichtige inwoners met een uitkering, of oudkomers⁸⁸ zonder tegenwoordige inkomsten uit arbeid, algemene bijstand of uitkering.
- Gemeenten mogen nu ook een inburgeringsvoorziening aanbieden die op een hoger niveau gericht is, namelijk op het staatsexamen Nederlands als tweede taal I of II. Eerder kon de gemeente alleen een voorziening aanbieden die gericht was op het halen van het inburgeringsexamen De vreemdeling die deze voorziening gebruikte, mocht dan ook alleen dat examen afleggen.

In de wetswijziging is ook geregeld dat inburgeringsplichtige vreemdelingen worden verplicht een door de gemeente aangeboden inburgeringsvoorziening te accepteren. De gemeente kan een boete tot maximaal €500,- opleggen als dit - verwijtbaar - niet binnen de gestelde termijn van vier weken gebeurt. Met de invoering van deze mogelijkheid geeft de minister gevolg aan haar toezegging de motie van het lid van Toorenborg (CDA), Depla (PvdA) en Kamp (VVD) te zullen uitvoeren waarin om de invoering van deze verplichting werd gevraagd.⁸⁹

In november 2008 werd een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer om vorm te geven aan de vereenvoudiging van de Wet inburgering. Dit wetsvoorstel zou ook een bijdrage moet leveren aan een betere uitvoering.⁹⁰

- Op dit moment moeten bepaalde categorieën inburgeringsplichtige vreemdelingen hun examen binnen drieënhalf jaar halen, andere binnen vijf jaar. Dit onderscheid komt te vervallen en voor alle inburgeringsplichtige vreemdelingen geldt dat zij binnen drieënhalf jaar hun inburgeringsexamen moeten halen.
- (Vrijwillige) inburgeraars kunnen bij de gemeente een persoonlijk inburgeringsbudget aanvragen waarmee zij zelf de voorbereiding van hun inburgering kunnen regelen. Deze voorziening is echter niet expliciet in de Wet inburgering opgenomen. Het persoonlijk inburgeringsbudget is volgens het kabinet een geschikt middel om maatwerk te leveren en ruimte voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid, maar het middel wordt te weinig gebruikt. Door het op te nemen in de wet wil het kabinet het gebruik ervan bevorderen.
- Op dit moment is de vrijwillige inburgering in verschillende ministeriële regelingen vastgelegd. Het is volgens het kabinet echter wenselijk dat het stelsel van de verplichte en de vrijwillige inburgering op zoveel mogelijk punten op elkaar wordt afgestemd. Daarom wordt de vrijwillige inburgering opgenomen in de Wet inburgering. De overzichtelijkheid van het stelsel van inburgering wordt groter, omdat een aantal regelingen kan vervallen.

Na de mededeling in mei 2008 over de achterblijvende instroom in inburgeringsprogramma's, berichtte de minister de Kamer in oktober 2008 dat de resultaten van de inburgeringsinspanningen nog steeds achter bleven bij de verwachtingen. In 2008 zullen er waarschijnlijk ruim 30.000 inburgeringsvoorzieningen zijn aangeboden. Het streven voor de periode 2007-2009 is echter gemiddeld ca. 47.000 inburgeringsvoorzieningen per jaar. Samen met de vier grote gemeenten is geanalyseerd wat

⁸⁶Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal), *Stb.* 2008, 604.

⁸⁷De inburgeringsvoorziening leidt de inburgeraar toe naar het inburgeringsexamen en het Staatsexamen NT2 en bestaat in ieder geval uit een inburgeringscursus en het eenmaal kosteloos afleggen van het betreffende examen. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Directie Inburgering en Integratie. (2009) *Inburgeringsvoorziening*. Op 22 april 2009 ontleend aan www.handreikinginburgeringgemeenten.nl.

⁸⁸Vreemdelingen die op 1 januari 2007 al rechtmatig verblijf in Nederland hadden.

⁸⁹*Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 40 (Brief).

⁹⁰Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen), *Kamerstukken II* 2008/09, 31 791, nr. 1-4.

de oorzaken zijn van de achterblijvende cijfers. Naar aanleiding hiervan is een aantal verdere maatregelen geïdentificeerd die in 2009 nader ingevuld zullen worden.⁹¹

Uitstel koppeling inburgering en verblijf

Zoals al genoemd in de vorige editie van het rapport, zal het behalen van het inburgeringsexamen een voorwaarde vormen voor het krijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier of asiel. Deze koppeling zou moeten ingaan op 21 september 2008, drie jaar na indiening van het wetsvoorstel voor de Wet inburgering door het vorige kabinet. Dat zou inburgeringsplichtige vreemdelingen voldoende tijd geven om zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen. Het huidige kabinet vindt het echter logischer om die termijn van drie jaar in te laten gaan vanaf de inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2007. Vanaf dat moment weten inburgeringsplichtige vreemdelingen immers pas met zekerheid aan welke verplichtingen ze moeten voldoen. Daarom heeft het kabinet besloten de koppeling uit te stellen tot 1 januari 2010.⁹² Bovendien is de uitvoering van de wet vertraagd op gang gekomen, waardoor volgens het kabinet bij het vasthouden aan de datum van 21 september 2008 sommige inburgeringsplichtige vreemdelingen buiten hun schuld niet zouden kunnen voldoen aan het inburgeringsvereiste.

Wet inburgering buitenland

Zoals ook in de vorige edities van het rapport al uitgebreid aan de orde is geweest, is op 15 maart 2006 de Wet inburgering in het buitenland van kracht geworden. Deze is onderdeel van het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel. Om het zich herhalende proces van migranten die naar Nederland komen en in een achterstandspositie terechtkomen te doorbreken, is besloten om al vóórafgaand aan de komst naar Nederland te starten met de inburgering. Met de invoering van de wet is een nieuwe voorwaarde opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 voor de toelating van mvv-plichtige vreemdelingen (zie paragraaf 2.4) die in Nederland inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering.⁹³

Bij de behandeling van de wet heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie toegezegd om de uitvoering ervan te monitoren. De minister heeft de Tweede Kamer daarom halfjaarlijks een rapportage aangeboden met daarin aantallen examens, kenmerken van examenkandidaten en aantallen mvv-aanvragen en -inwilligingen van de Wib-doelgroep. Ook is, zoals al gemeld in de vorige editie van dit rapport, een aantal wetenschappelijke onderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van de examenteknik. Naar aanleiding hiervan is in maart 2007 de instelling van de zak-/slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands van het inburgeringsexamen verhoogd.⁹⁴

De toenmalige minister heeft ook toegezegd om twee jaar na de invoering de wet te evalueren. Bij deze evaluatie wordt gekeken naar het effect van de wet op de inburgering in Nederland, naar het financiële kader van de wet en naar de juridische houdbaarheid van de wet.⁹⁵ In december 2008 meldde de minister voor Wonen, Wijken en Integratie de Kamer dat de wetsevaluatie naar verwachting in april 2009 afgerond zou worden, waarna de Kamer zal worden geïnformeerd.⁹⁶

Een kritisch rapport van Human Rights Watch over het vereiste om in te burgeren vóór de komst naar Nederland kreeg in 2008 de nodige aandacht. In mei 2008 bracht Human Rights Watch het rapport "Discrimination in the name of integration" uit, waarin wordt geconcludeerd dat inburgering in het buitenland zou moeten worden afgeschaft, omdat deze discriminerend zou zijn. Human Rights Watch bekritiseert vooral het gegeven dat deze plicht alleen geldt voor nationaliteiten die mvv-plichtig zijn (zie paragraaf 3.3.6 voor uitleg over de mvv). Dit zijn voornamelijk niet-westerse nationaliteiten. Indirect zou

⁹¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 143, nr. 25 (Brief).

⁹² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 143, nr. 21 (Brief).

⁹³ Zoals eerder al aan de orde is geweest, zijn bepaalde groepen vreemdelingen vrijgesteld van de Wet inburgering in het buitenland, bijvoorbeeld onderdanen van de EU, EER en Zwitserland en hun niet-Nederlandse partners (derdelanders), vreemdelingen die voor tijdelijk verblijf naar Nederland komen en partners van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel. Voorts is het mogelijk om beroep te doen op ontheffing van het examen wanneer een vreemdeling blijvend niet in staat is op medische gronden het examen af te leggen.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 700, nr. 49 (Brief).

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 700, nr. 40 (Brief); *Kamerstukken II* 2006/07, 29 700, nr. 41 (Brief).

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 143, nr. 37 (Brief).

deze plicht in het bijzonder Marokkaanse en Turkse migranten raken. Bovendien zou het in strijd zijn met het recht op gezinsleven als erkend in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en geen effectief instrument zijn ter bevordering van de inburgering en integratie in Nederland. Naast berichtgeving in de media⁹⁷, werd hieraan ook in het parlement enige aandacht besteed⁹⁸.

In haar brief van 17 juni 2008 reageerde de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie op dit rapport.⁹⁹ Zij bestreed daarin de conclusies van Human Rights Watch. Zo is van discriminerende bepalingen volgens haar geen sprake. Slechts een beperkte groep landen is uitgezonderd van de mvv-plicht en dus van de verplichting al in het buitenland in te burgeren. Deze landen zijn in sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht zo vergelijkbaar met Nederland, dat de onderdanen daarvan al bij aankomst in Nederland op voorsprong staan ten opzichte van onderdanen van derde landen. Daarom is volgens de minister geen sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid op grond van nationaliteit. Ook is het nog te vroeg om te constateren dat de inburgeringsplicht niet effectief is, daarnaar wordt in de evaluatie van de wet onderzoek gedaan.

3.3.8. Burgerschap en naturalisatie

Tabel 9: Naturalisatie in Nederland, 2008

	2008
Aantal aanvragen	24.467
Aantal beslissingen	26.211
Inwilligingen	23.406

Bron: www.ind.nl

Invoering verklaring van verbondenheid

Zoals aangegeven in vorige edities van het 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. Deelname aan de naturalisatieceremonie is sinds 1 oktober 2006 een voorwaarde voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. De aanvrager moet binnen een jaar nadat het besluit is genomen de naturalisatieceremonie bijwonen, anders vervalt het besluit automatisch. Vanaf 1 maart 2009 is de aanvrager bovendien verplicht tijdens de ceremonie de verklaring van verbondenheid af te leggen. De verplichting geldt voor meerderjarigen en voor minderjarigen van 16 jaar en ouder. De behandeling van het wetsvoorstel is in 2008 afgerond¹⁰⁰ en het voorstel is op 26 februari 2008 aangenomen door de Tweede Kamer, alleen de PVV stemde daarbij tegen.¹⁰¹ Vervolgens is het voorstel op 24 juni 2008 zonder stemming aangenomen door de Eerste Kamer.¹⁰²

Er bestaat een religieuze en niet-religieuze variant van de verklaring van verbondenheid. De aanvrager kan kiezen voor een van beide opties:

Ik zweer dat ik de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar vrijheden en rechten respecteer en zweer de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw te vervullen. Zo waarlijk helpe mij God almachtig.

⁹⁷ Zie onder andere 'NOS Journaal', NOS Nederland 1/2/3, 15 mei 2008; NRC Handelsblad (2008, 15 mei); Speksnijder, C. (2008, 15 mei) 'Nederland discrimineert met integratie-examen', *De Volkskrant*, p. 2.

⁹⁸ *Handelingen II* 2007/08, nr. 84, p. 5921-5924; *Kamervragen II* 2007/08, nr. 2687 (Antwoord).

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 700, nr. 56 (Brief).

¹⁰⁰ 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, 2006/07 en 2007/08, 30 584, nr. 1-17, *Kamerstukken I* 2007/08, 30 584, nr. A-D.

¹⁰¹ *Handelingen II* 2007/08, nr. 55, p. 3969-3970.

¹⁰² *Handelingen I* 2007/08, nr. 35, p. 1449.

Ik verklaar dat ik de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar vrijheden en rechten respecteer en beloof de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw te vervullen. Dat verklaar en beloof ik.

In gevallen waarin de aanvrager wegens zwaarwegende redenen niet in staat is de ceremonie bij te wonen, volstaat toezending van het besluit per post. Wel moet de aanvrager de verklaring van verbondenheid dan schriftelijk afleggen. Als blijkt dat de aanvrager vanwege zijn fysieke of psychische toestand niet in staat is de verklaring van verbondenheid af te leggen, wordt deze daarvan vrijgesteld. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan personen die niet in staat zijn hun wil te bepalen of deze niet kunnen uiten.

Landelijke naturalisatiedag

In 2006 heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de nationale naturalisatiedag ingevoerd. Deze vindt jaarlijks plaats op 24 augustus. Dat is de dag waarop in 1815 de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden in werking trad. Tegen die datum bestond bezwaar bij de gemeenten, omdat hij in de zomervakantie valt en een groot aantal betrokkenen dan afwezig is. Daarom is gezocht naar een nieuwe datum. Deze moet ook betekenis hebben voor de Nederlandse Antillen en Aruba, waar de naturalisatieceremonie eveneens is ingevoerd. Op 10 april 2008 berichtte de minister voor Wonen, Wijken en Integratie de Kamer dat zij had besloten de landelijke naturalisatiedag te verplaatsen naar 15 december, Koninkrijksdag.¹⁰³ Op deze dag werd al het tekenen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden op 5 december 1954 herdacht. In dit statuut wordt de staatkundige relatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba geregeld.

Verkrijging Nederlanderschap minderjarigen door erkenning na geboorte.

In het wetsvoorstel ter invoering van de verklaring van verbondenheid wordt ook geregeld dat een kind automatisch Nederlander wordt als er sprake is van erkenning van het kind bij of kort na de geboorte. 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. De automatische verkrijging was afgeschaft in 2003 om schijnerkenningen tegen te gaan, maar dat leverde veel problemen op voor ouders. De wijziging treedt tegelijkertijd met de verklaring van verbondenheid in werking, dus op 1 maart 2009.

Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties

Het kabinet heeft (zie ook het rapport over 2007) in december 2007 een wetsvoorstel ter beperking van meervoudige nationaliteit, nog ingediend door het voorgaande kabinet, ingetrokken.¹⁰⁴ In dit wetsvoorstel werd het aantal uitzonderingen op de verplichting om bij verkrijging van het Nederlanderschap afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit beperkt. Het huidige kabinet wil echter het uitgangspunt handhaven dat opgeven van de nationaliteit van het land van herkomst niet wordt gevergd als dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd. Dit is bijvoorbeeld het geval als de aanvrager door afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit een ernstig financieel nadeel ondervindt.

Het kabinet heeft in december 2008 een nieuw wetsvoorstel aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁰⁵ Het voorstel is om de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit ook te laten gelden voor personen die een bevestiging van hun optierechten¹⁰⁶ vragen en hier sinds hun vierde jaar toelating en hoofdverblijf hebben. Bij naturalisatie gaat de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit ook gelden voor personen die voor het bereiken van de meerderjarige

¹⁰³ *Kamerstukken II 2007/08*, 28 689, nr. 43 (Brief).

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 166, nr. 26 (Brief).

¹⁰⁵ Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 813, nr. 1-4.

¹⁰⁶ Bepaalde groepen vreemdelingen kunnen gebruikmaken van het optierecht. Zij kunnen Nederlander worden door het afleggen van een verklaring daartoe en hoeven geen naturalisatieverzoek te doen. De optieprocedure is sneller en eenvoudiger dan de naturalisatieprocedure en men hoeft niet aan te tonen ingeburgerd te zijn (bron: www.ind.nl).

leeftijd gedurende een periode van vijf jaar onafgebroken in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba hebben gewoond.

Net als in het ingetrokken wetsvoorstel, wordt ook in het nieuwe voorstel de mogelijkheid geïntroduceerd om het Nederlanderschap in te trekken na een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf dat zich richt tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 7 van het Europees Verdrag inzake Nationaliteit (EVN). Dit artikel is op zijn beurt weer gebaseerd op artikel 8, derde lid, onder a ii, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid (*Trb.* 1967, 124). Intrekking is niet mogelijk als deze staatloosheid tot gevolg heeft.

De volgende misdrijven richten zich tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk:

- misdrijven tegen de veiligheid van de staat;
- misdrijven tegen de koninklijke waardigheid;
- misdrijven tegen hoofden van bevriende staten en andere internationaal beschermde personen;
- misdrijven betreffende de uitoefening van staatsplichten en staatsrechten.

Het moet daarbij wel gaan om geweldsmisdrijven waarbij het strafrecht ook al de mogelijkheid kent het passief kiesrecht te ontnemen. Tot slot gelden ook terroristische misdrijven als misdrijf tegen de essentiële belangen.

Voorgesteld wordt om niet aan de veroordeling door de rechter zelf het verlies van het Nederlanderschap te verbinden. Het gaat hier om een ordemaatregel, waaraan een zelfstandige beoordeling van alle relevante feiten en omstandigheden vooraf dient te gaan. De minister beoordeelt of de schending van de essentiële belangen van het Koninkrijk zo ernstig is, dat de intrekking van het Nederlanderschap hiervan het gevolg dient te zijn. Het was overigens al mogelijk het Nederlanderschap in te trekken vanwege misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en genocide.

Internationale afspraken ter beperking meervoudige nationaliteit

Tijdens een debat in de Tweede Kamer op 6 februari 2008 over meervoudige nationaliteit diende de VVD een motie in waarin de regering wordt uitgenodigd het initiatief te nemen om te komen tot een bindende internationale afspraak die het voor iedereen mogelijk maakt om afstand te doen van zijn of haar oorspronkelijke nationaliteit ingeval van het verkrijgen van een andere nationaliteit.¹⁰⁷ Deze motie werd met grote meerderheid aangenomen. De Minister van Justitie kwam echter tot de conclusie dat inspanningen van Nederland om te komen tot een harmonisatie van de internationale afspraken op dit gebied niet zinvol zijn. Daarvoor zijn zijns inziens de verschillen in benadering tussen de verschillende landen te groot, zo meldde hij de Tweede Kamer.¹⁰⁸

De Tweede Kamer had verder in het bijzonder aangedrongen op overleg met Marokko. De Marokkaanse wetgeving laat het afstand doen van de Marokkaanse nationaliteit in bijzondere omstandigheden toe, maar in de praktijk wordt daar voor Marokkaanse Nederlanders geen uitvoering aan gegeven. Dit is de afgelopen jaren in overleg tussen Marokko en Nederland herhaaldelijk tevergeefs aan de orde gesteld. De minister heeft toegezegd dat in het volgende ambtelijke overleg Marokko zal worden verzocht in overweging te nemen afstand van de Marokkaanse nationaliteit mogelijk te maken voor Marokkanen van de tweede generatie die via de optieprocedure Nederlander worden. Deze groep wordt volgens het hierbovengenoemde wetsvoorstel immers op termijn ook verplicht tot het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit.

3.3.9. Illegale immigratie

In deze paragraaf wordt ingegaan op illegale immigratie, inclusief veranderingen in het beleid ten aanzien van illegale binnenkomst en verblijf. Ook regelingen voor de legalisering van illegaal verblijf worden behandeld. In het geval van Nederland de ‘Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet’.

¹⁰⁷ *Handelingen II* 2007/08, nr. 50, p. 3674.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 166, nr. 31 (Brief).

Uitspraak ABRvS Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet

In de vorige editie van het rapport is uitgebreid ingegaan op de “Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet” (verder: pardonregeling) die op 15 juni 2007 in werking is getreden. Onder deze regeling kunnen (voormalige) asielzoekers die vóór invoering van de huidige Vreemdelingenwet (1 april 2001) een aanvraag hebben ingediend en nog geen rechtmatig verblijf hebben onder bepaalde voorwaarden een vergunning krijgen. De regeling kent geen bezwaar- of beroepsmogelijkheden tegen het niet verlenen ervan. De verblijfsvergunning in het kader van de regeling wordt namelijk ambtshalve verleend en kan niet worden aangevraagd.

Door twee uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) op 3 december 2008¹⁰⁹, is het echter toch mogelijk geworden bezwaar in te dienen tegen het niet verlenen van een vergunning. Een vreemdeling kan namelijk aan de IND vragen of hij al dan niet een aanbod zal ontvangen voor een verblijfsvergunning in het kader van de pardonregeling. De ABRvS heeft geconcludeerd dat een schriftelijke mededeling van de IND aan de vreemdeling dat een dergelijk aanbod niet zal worden gedaan als een handeling van een bestuursorgaan is aan te merken, waartegen bezwaar openstaat. Daarop moet inhoudelijk worden beslist. De staatssecretaris meldde de Kamer dat naar aanleiding van deze uitspraak in de 1500 zaken waarin bezwaar is ingediend tegen deze mededeling, alsnog een inhoudelijke beslissing moet worden genomen.¹¹⁰

Einddatum regeling

Er ontstond in december 2008 onduidelijkheid over de looptijd van de regeling. Een vreemdeling die in aanmerking wil komen voor een vergunning op grond van de pardonregeling, dient sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland te hebben verbleven. Dit kan onder andere worden aangetoond door een verklaring van de burgemeester van de gemeente waar de vreemdeling woont dat deze daar gedurende heel 2006 heeft verbleven (de zogeheten burgemeestersverklaring). In een brief van de Staatssecretaris van Justitie en de VNG aan de gemeenten over de uitvoering van de regeling staat vermeld dat deze verklaringen tot en met 1 januari 2008 kunnen worden ingediend. Deze brief is in juni 2007 als bijlage ook aan de Kamer is gestuurd.¹¹¹ In de regeling zelf wordt echter geen einddatum genoemd.

De staatssecretaris meldde de Kamer in mei 2008 dat in een beperkt aantal gevallen vreemdelingen die meenden in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van de regeling en nog niets hadden vernomen van de IND dan wel zich niet (tijdig) hadden gemeld bij het gemeenteloket zich nog konden melden via het gemeenteloket van de vier grote gemeenten.¹¹² In december 2008 meldde zij dat de regeling per 1 januari 2009 definitief zou worden gesloten.¹¹³ Deze laatste mededeling zorgde voor veel kritiek van de oppositiepartijen en regeringspartij CDA.

Het verwijt van een aantal partijen was dat de staatssecretaris vóór 1 januari 2008 had moeten melden dat er ook daarna nog verklaringen ingestuurd konden worden en dat de mededeling hierover in mei 2008 niet expliciet en duidelijk genoeg was. De staatssecretaris was het met dat laatste niet eens en gaf aan dat zij het niet nodig had gevonden om de inname van verklaringen na 1 januari 2008 al vroegtijdig te melden. De regeling kende immers formeel geen einddatum. Omdat VNG en burgemeesters eind 2007 hadden aangegeven dat zij in het kader van de zorgvuldigheid meer tijd nodig hadden, heeft de staatssecretaris de mogelijkheid tot het afgeven van een burgemeestersverklaring nog niet gesloten. De regeling heeft bovendien tot doel de nalatenschap van de oude vreemdelingenwet weg te werken. Dat doel is volgens de staatssecretaris niet gediend met het buiten de regeling laten vallen van vreemdelingen die wel aan de criteria voor de regeling voldoen.¹¹⁴

Gevolgen van de regeling

De hierbovengenoemde uitspraak van de ABRvS over de pardonregeling en het debat over de looptijd van de regeling vonden beiden in december 2008 plaats. Eerder in 2008 spitsten de ontwikkelingen zich

¹⁰⁹ ABRvS 3 december 2008, nr. 200802873/1 en nr. 200803104/1.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 018, nr. 43 (Brief).

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 018, nr. 23 (Brief met bijlagen).

¹¹² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 37 (Verslag SO).

¹¹³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 018, nr. 43 (Brief).

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 018, nr. 48 (Verslag AO).

vooral toe op de gevolgen van de invoering van de regeling. De rechtse oppositiepartijen bleven net als in 2007 hameren op de volgens hen te hoge kosten van de regeling en wilden van de staatssecretaris inzicht hierin. Daarnaast kregen de inspanningen om de betrokkenen te huisvesten en aan werk te helpen de nodige aandacht.

Kosten van de regeling

In de debatten in 2007 rondom de invoering van de regeling bekritiseerden de rechtse oppositiepartijen VVD en PVV de volgens hen hoge kosten van de regeling. De staatssecretaris heeft vervolgens in oktober 2007 de Kamer geïnformeerd over de op dat moment bekende kosten. De directe kosten zouden 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.¹¹⁵ Wel kondigde de staatssecretaris aan samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheden te bekijken om het beroep op algemene bijstand door de doelgroep in kaart te brengen. In mei 2008 kon de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Kamer over de resultaten hiervan informeren.¹¹⁶ Op 1 april 2008 genoten circa zesduizend houders van een vergunning in het kader van de regeling een bijstandsuitkering. Inmiddels bleken vierduizend personen uit deze groep aan het werk te zijn. Volgens de rechtse oppositiepartijen ontbrak echter een overzicht van de totale maatschappelijke kosten van de regeling, zoals de kosten van bijstandsuitkeringen, de huisvesting, de gezondheidszorg en de oudedagsvoorzieningen.¹¹⁷

Huisvesting

De oppositiepartijen VVD en PVV uitten in 2008 ook hun zorg over mogelijke verdringing van woningzoekenden op de woningmarkt ten gevolge van de huisvesting van degenen die op grond van de regeling verblijf hebben gekregen.¹¹⁸ De minister voor Wonen, Wijken en Integratie meldde de Kamer in juni dat de Taskforce Huisvesting Statushouders¹¹⁹ geen signalen had die wezen op een omvangrijke problematiek, maar dat verdringing niet kon worden uitgesloten.¹²⁰

Arbeidsmarkt

In 2007 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin zij de regering vroeg om met een plan van aanpak te komen om de praktische belemmeringen die statushouders ervaren op weg naar een baan weg te nemen en om daarbij bestaande initiatieven te betrekken en waar mogelijk financieel te ondersteunen.¹²¹ De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf in april 2008 in reactie daarop aan daarvoor de aanpak, werkwijze, ervaring en kennis van het ‘banenoffensief vluchtelingen’ te willen inzetten.¹²²

Het banenoffensief vluchtelingen is een al langer bestaand gezamenlijk project van VluchtelingenWerk Nederland (VWN), Emplooi¹²³, Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) bedoeld om vluchtelingen aan het werk te helpen. Op 4 december 2007 hebben VWN, COA en CWI een samenwerkingsovereenkomst ondertekend om binnen een periode van twee jaar 3000 vreemdelingen die in het kader van de pardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen en op asielzoekerscentra verblijven naar werk te begeleiden. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 31 (Brief).

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 38 (Brief).

¹¹⁷ *Handelingen II* 2007/08, nr. 92, p. 6536-6539.

¹¹⁸ *Handelingen II* 2007/08, nr. 92, p. 6536-6539.

¹¹⁹ De Taskforce Huisvesting Statushouders is door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Staatssecretaris van Justitie samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten in het leven geroepen om de gemeenten te begeleiden bij de vlotte uitvoering van het proces van de huisvesting (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 37 (Verslag SO)).

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 42 (Brief).

¹²¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 64 (Motie).

¹²² *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 34 (Brief).

¹²³ De stichting Emplooi, voortgekomen uit VWN, is een vrijwilligersorganisatie die vluchtelingen ondersteunt die in Nederland mogen werken bij het vinden van passend, betaald werk. Dit doet zij door middel van individuele en intensieve begeleiding, gericht op het vinden van werk (op 1 april 2009 ontleend aan www.emplooi.net).

Werkgelegenheid heeft daarbij aangegeven de gemeenten te zullen vragen de samenwerking met CWI, VWN en het COA te zoeken om statushouders zo snel mogelijk aan werk te helpen.

Medische zorg voor illegalen

Zoals gemeld in de vorige editie van dit rapport, heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2007 een wetsvoorstel ingediend om de financiering van medisch noodzakelijke zorg aan illegalen te stroomlijnen.¹²⁴ Zoals ook in de vorige editie vermeld, heeft de commissie-Klazinga op 19 december 2007 advies uitgebracht over de definitie van medisch noodzakelijke zorg.¹²⁵ Volgens de commissie moet medisch noodzakelijke zorg worden gedefinieerd als “verantwoorde en passende medische zorg”, waarbij de verwachte duur van het verblijf in Nederland een rol speelt in de beoordeling. Als zorg kan worden uitgesteld en er is slechts sprake van een kort verblijf, dan kan behandeling achterwege blijven. De arts is daarbij verantwoordelijk voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van medisch noodzakelijke zorg. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aangegeven de conclusies van de commissie te delen. Aangezien het wetsvoorstel al in overeenstemming was met deze uitgangspunten, hoefde dit niet te worden aangepast. Op 22 april 2008 is de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer afgerond. De behandeling in de Eerste Kamer liep eind 2008 nog.¹²⁶

WODC-rapport illegaal verblijf in Nederland

In 2008 publiceerde het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie het onderzoek “Illegaal verblijf in Nederland: een literatuuronderzoek”. Dit onderzoek werd uitgevoerd naar aanleiding van een toezegging van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer. Onderzocht is wat er uit de literatuur bekend is over de aantallen en achtergronden van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, problemen en risico's die zij lopen in Nederland en de belasting die hun verblijf oplevert voor de samenleving. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat tussen 1 april 2005 en 1 april 2006 tussen ruim 74.000 en bijna 184.000 personen illegaal in Nederland verbleven, maar dat dit aantal waarschijnlijk daarna afgenomen is door de uitbreiding van de EU. Het rapport geeft inzicht in de positie van illegalen op het gebied van huisvesting, arbeid, gezondheid, onderwijs en jeugdzorg, uiteraard met de nodige onzekerheden. Verder is er gekeken naar de rol van illegalen in de criminaliteit en mogelijke verdringing door illegalen van Nederlanders en legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen op de woning- en arbeidsmarkt

Op 20 juni 2008 bood de staatssecretaris haar reactie op het rapport aan de Tweede Kamer aan. Daarin geeft zij een overzicht van maatregelen die al (mede) genomen zijn om illegaal verblijf tegen te gaan.¹²⁷ Daarbij is vooral ingezet op de aanpak van criminele illegalen en de bescherming van slachtoffers van vormen van mensenhandel en uitbuiting. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Intensivering ongewenstverklaring van illegalen.
Het ongewenst verklaren van een vreemdeling heeft tot gevolg dat het verblijf in en illegale terugkeer naar Nederland strafbaar wordt. De pilot heeft tot doel te onderzoeken of het consequenter gebruik van dit middel illegaal verblijf kan terugdringen.
- Pilot ongewenstverklaring criminele EU-onderdanen.
- Optimalisering samenwerking strafrecht- en vreemdelingenrechtketen.
Een veroordeling wegens strafbare feiten kan gevolgen hebben voor de verblijfsstatus van de vreemdeling. Daarnaast is het van belang dat de strafrechtketen bekend is met de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling. Als deze niet rechtmatig in Nederland verblijft, dan moet ná het strafrechtelijk traject overgegaan worden tot verwijdering uit Nederland en wellicht

¹²⁴ Rijksvoorlichtingsdienst (RVD). (2007) *Persbericht ministerraad: Eén regeling voor financiering zorg aan illegalen*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.regering.nl.

¹²⁵ Commissie Medische zorg voor (dreigend) uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen (2007). *Arts en Vreemdeling*. Utrecht: KNMG, LHV, NVvP, Orde van Medisch Specialisten, Pharos.

¹²⁶ 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. 1-32; *Kamerstukken I* 2007/08 en 2008/09, 31 249, A-G.

¹²⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1207 (Brief).

ongewenstverklaring. Een goede samenwerking tussen de organisaties op het gebied van straf- en vreemdelingenrecht is daarvoor noodzakelijk.

- Pilot snelle actieteams Nigeria (zie paragraaf 3.3.1).
- Taskforce aanpak mensenhandel (zie paragraaf 3.3.10).
- Verruiming B9-regeling (zie paragraaf 3.3.10).
- Pilot beschermde opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen (zie paragraaf 3.3.3).
- Wetsvoorstel financiering medische zorg aan illegalen (zie hierboven).

Ook kondigde de staatssecretaris enkele nieuwe maatregelen aan. Zo wordt op dit moment een landelijk convenant met de politie voorbereid ten aanzien van de politieke vreemdelingentaak voor de periode 2009–2011.¹²⁸ Daarin zal de nadruk worden gelegd op de bijdrage die de politie met de bestrijding van illegaliteit levert aan de openbare orde en veiligheid in de Nederlandse samenleving. Naast het bestrijden van illegaal verblijf door opsporing van illegalen met als doel uitzetting, wordt ook ingezet op de aanpak van migratiecriminaliteit, in het bijzonder mensenhandel, mensensmokkel en identiteitsfraude.

Ten aanzien van criminele illegalen zal het beleid worden gebaseerd op het beginsel “uitzetten of vastzetten”. Dit betekent dat alle inspanningen er ten eerste op gericht zijn om criminele vreemdelingen uit te zetten. Als dit nog niet mogelijk is, zijn de inspanningen erop gericht criminele illegalen zo lang als mogelijk ten behoeve van de uitzetting of in het kader van het strafrecht vast te zetten. Om illegalen langer in het kader van het strafrecht vast te kunnen zetten, wil de staatssecretaris de zogeheten ISD-maatregel toepassen op illegale vreemdelingen die nog niet of moeilijk uitzetbaar zijn gebleken en aan de criteria van stelselmatige daders voldoen. De maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD-maatregel) maakt het mogelijk zeer actieve meerderjarige veelplegers voor maximaal twee jaar te plaatsen in een ISD. Eerder werd deze niet toegepast op illegalen, omdat de ISD-maatregel gericht is op reïntegratie in de Nederlandse samenleving. Dat is voor illegalen niet aan de orde en de maatregel zal voor hen dus in zijn geheel binnen de inrichting ten uitvoer wordt gelegd.¹²⁹ Ook wil de staatssecretaris de mogelijkheid behouden om tbs (terbeschikkingstelling) op te leggen aan ongewenstverkleerde vreemdelingen. Tbs is een behandelmaatregel die de rechter oplegt aan mensen die zware delicten hebben gepleegd en lijden aan een psychiatrische ziekte of stoornis.¹³⁰ Waar de behandeling normaal gesproken gericht is op resocialisatie, is dit voor ongewenstverkleerde vreemdelingen gericht op terugkeer naar het eigen land.¹³¹

3.3.10. Acties tegen mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel – B9-regeling

Zoals vermeld in de vorige editie van het rapport heeft de Staatssecretaris van Justitie in 2007 een verruiming aangekondigd van de regeling op grond waarvan vreemdelingen die meewerken aan de opsporing en vervolging van mensenhandelaars tijdelijk verblijfsrecht kunnen krijgen (de B9-regeling). Deze verruiming is op 21 februari 2008 verwerkt in de Vreemdelingencirculaire 2000.¹³² Daarnaast is in september 2008 de eerste trendrapportage over de positie van slachtoffers van mensenhandel¹³³ door de Staatssecretaris van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer.¹³⁴

¹²⁸ De Nederlandse politie is regionaal georganiseerd. De werkzaamheden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening verricht de politie onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Bij de opsporing van strafbare feiten staat de politie onder gezag van de officier van justitie. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie stellen ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke prioriteiten voor de politie vast. Dit gebeurt in overleg met de korpsbeheerders (de burgemeesters) en het openbaar ministerie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) *Politie*. Op 6 mei 2009 ontleend aan www.minbzk.nl).

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, nr. 31 110, nr. 4 (Brief).

¹³⁰ Ministerie van Justitie (2009) *TBS (terbeschikkingstelling)*. Op 6 mei 2009 ontleend aan www.justitie.nl.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2007/08, nr. 29 452, nr. 80 (Brief).

¹³² Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 februari 2008, nr. 2008/09, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 37, p.12.

¹³³ Vianen, R.T. van; Wijers, M.; Maaskant, G.B. en Woerds, S. ter (2007) *Positie van slachtoffers van mensenhandel: 1^e Trendrapportage 2006*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut & Adviesbureau Van Montfoort.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 36 (Brief).

Bestrijding mensenhandel

Ook in 2008 is weer een aantal maatregelen genomen ter bestrijding van mensenhandel. Op 27 februari heeft de Minister van Justitie een landelijke Taskforce Mensenhandel ingesteld.¹³⁵ Deze bestaat uit de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, vertegenwoordigers van verschillende ministeries, de politie, het lokaal bestuur en de rechterlijke macht, onder voorzitterschap van het openbaar ministerie. De taskforce dient gesignaleerde problemen bij de bestrijding van mensenhandel snel en op het juiste niveau te benoemen en te beleggen en oplossingen voor te dragen. Zij is breed samengesteld, zodat het probleem van mensenhandel integraal kan worden benaderd.

In november 2008 kondigde de minister een verhoging aan van de maximumstraffen voor mensenhandel.¹³⁶ Enerzijds betreft het volgens de minister een zeer ernstig delict dat steeds meer gepaard gaat met zware georganiseerde criminaliteit. Anderzijds is volgens de minister ook de maatschappelijke verontwaardiging over mensenhandel enorm toegenomen.

Het kabinet is van plan de maximumstraf te verhogen van zes naar acht jaar. Als het feit in vereniging wordt gepleegd, of als slachtoffers van mensenhandel jonger zijn dan zestien jaar, kunnen de schuldigen straks in plaats van acht voor twaalf jaar achter de tralies belanden. Bij zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar wordt de gevangenisstraf verhoogd van twaalf naar vijftien jaar. Bovendien krijgt het Openbaar Ministerie door de hogere strafmaat meer mogelijkheden om tegen strafbare voorbereiding van mensenhandel op te treden.

Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel

Op 18 november 2008 is het wetsvoorstel tot Goedkeuring van het op 16 mei 2005 te Warschau tot stand gekomen Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel (*Trb.* 2006, 99) met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer.¹³⁷ Behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer moet nog plaatsvinden.

3.3.11. Terugkeer

Vrijheidsbeperking en -bewaring

Naar aanleiding van de debatten rondom de plotselinge massale toestroom van Chinese asielzoekers tussen 12 maart en 11 april 2008 (zie paragraaf 3.3.2) heeft de staatssecretaris toegezegd de mogelijkheden nog eens te bekijken die de Vreemdelingenwet biedt voor vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming bij het vermoeden van eerder illegaal verblijf. In de debatten stond de vraag centraal welke mogelijkheden de Vreemdelingenwet biedt om de vrijheid van asielzoekers voorafgaand aan de behandeling van hun verzoek te beperken of te ontnemen en welke mogelijkheden er zijn na afwijzing van een asielaanvraag.

In haar brief over eerder genoemd rapport van het WODC over illegaal verblijf (zie paragraaf 3.3.9) is de staatssecretaris hier nader op ingegaan.¹³⁸ Zij is van plan om bij grote groepen vreemdelingen ten aanzien van wie aanwijzingen bestaan dat zij zich langere tijd illegaal in Nederland bevinden en die voorafgaand aan de behandeling van hun aanvraag in de Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV) (zie paragraaf 3.3.2) worden ondergebracht, de vrijheid van beweging te beperken door de vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen in combinatie met een één of twee maal daagse meldplicht. Daarvoor zal zij een aanpassing van de Vreemdelingenwet voorstellen.

Bij asielzoekers die na een eerder afgewezen aanvraag opnieuw asiel aanvragen en daarvoor illegaal in Nederland hebben verbleven, zal eerder gebruik gemaakt worden van vreemdelingenbewaring. Als er sprake is van criminele antecedenten zal voorafgaande aan de behandeling van de asielaanvraag

¹³⁵ RVD. (2008) *Impuls voor strijd tegen mensenhandel*. Op 27 maart 2008 ontleend aan www.regering.nl.

¹³⁶ Ministerie van Justitie. (2008) *Hirsch Ballin: Mensenhandel zwaarder straffen*. Op 27 maart 2008 ontleend aan www.regering.nl.

¹³⁷ *Handelingen II* 2008/09, nr. 24, p. 1933.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1207 (Brief).

bewaring worden opgelegd. Zo niet, dan zal waar mogelijk bewaring in het kader van de afwijzing van de asielaanvraag worden opgelegd. Daarvoor hoeft de Vreemdelingenwet niet te worden aangepast.

Herziening asielprocedure

De in paragraaf 3.3.2 uitgebreid besproken voorgenomen herziening van de asielprocedure heeft onder andere tot doel de terugkeer van afgewezen asielzoekers te bevorderen.¹³⁹ Enerzijds moet het doel bereikt worden door al in een vroeg stadium over te gaan tot identiteits- en nationaliteitsvaststelling. Anderzijds liggen er enkele specifieke voorstellen gedaan om terugkeer te bevorderen.

Na afwijzing van de asielaanvraag in het Aanmeldcentrum moeten vreemdelingen in de huidige situatie Nederland direct verlaten. Ze hebben dus ook geen recht op opvang. Vreemdelingen hebben echter vier weken de tijd om beroep bij de rechtbank aan te tekenen. In deze periode hebben zij rechtmatig verblijf zonder recht op opvang. Om dit in de toekomst te voorkomen, zal de vertrektermijn op vier weken worden gesteld en gedurende deze periode hebben ze ook recht op opvang. Hiermee wordt voorkomen dat deze groep op straat terecht komt. Dit is ook in lijn met het bestuursakkoord dat tussen Rijk en gemeenten is gesloten in het kader van de pardonregeling. Een van de voorwaarden voor invoering van deze regeling was het sluiten van de noodopvang die gemeenten bieden aan illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het Rijk heeft daarbij toegezegd zoveel mogelijk te voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf geen recht op opvang hebben.

Doordat deze asielzoekers in de opvang verblijven, zijn zij ook beter beschikbaar voor de procedure en kunnen ze beter op vertrek worden voorbereid. Om de terugkeer van afgewezen asielzoekers verder te bevorderen, worden daarnaast de volgende maatregelen genomen:

- Aanvullende begeleiding bij terugkeer gedurende maximaal twaalf weken vanuit een vrijheidsbeperkende locatie van ex-asielzoekers die na afloop van de vertrek termijn Nederland niet hebben verlaten;
- intensivering van de strategische benadering van herkomstlanden, inclusief maatwerk ter ondersteuning van deze landen bij effectief migratiebeheer;
- uitbreiding van de mogelijkheden van individuele herintegratieondersteuning voor vreemdelingen.

Herintegratiebijdrages

Het kabinet wil vreemdelingen die terugkeren door financiële steun of bijstand in natura helpen bij het opbouwen van een bestaan in het land van herkomst. Hiervoor reserveert het kabinet binnen het budget voor migratie en ontwikkeling een bedrag van maximaal € 2 miljoen per jaar gereserveerd. Daarmee wordt de huidige Herintegratieregeling Terugkeer (HRT) voortgezet. Ook wordt in ieder geval een herintegratiebijdrage in natura voor (ex-)asielzoekers ingevoerd, in eerste instantie voor een beperkt aantal landen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld begeleiding bij het opzetten van een bedrijf of het vinden van werk. Daarnaast wordt onderzocht of, met Europese steun, nationale terugkeerprogramma's in landen van herkomst kunnen worden opgezet.

De nieuwe HRT is ingegaan op 1 oktober 2008 en loopt tot 30 september 2010. Voor ondersteuning in het kader van deze regeling komen de volgende groepen in aanmerking¹⁴⁰:

- asielzoekers met een tijdelijke verblijfsvergunning die bereid zijn om deze in te trekken (bijv. verblijf onder categoriaal beschermingsbeleid of verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling);
- asielzoekers die nog legaal in Nederland verblijven (de vertrektermijn is nog niet verlopen);
- (ex-)asielzoekers die voor 1 april 2001 asiel hebben aangevraagd en door de IND als afvalder van de pardonregeling zijn aangemerkt (tot 1 januari 2010);
- (ex-)asielzoekers die na 1 april 2001 asiel hebben aangevraagd en na verloop van de vertrektermijn nog in de COA opvang verblijven (tot 1 januari 2010);
- (ex-)asielzoekers die na het einde van de vertrektermijn Nederland niet hebben verlaten en daarom in een vrijheidsbeperkende locatie geplaatst gaan worden. Zij kunnen tot uiterlijk een week na plaatsing een beroep doen op de regeling.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 29 344, nr. 67 (Brief).

¹⁴⁰ Op 6 mei 2009 ontleend aan www.iom-nederland.nl.

Kritische rapporten over vreemdelingenbewaring

In 2008 werd een aantal kritische rapporten uitgebracht over (onder andere) het Nederlandse systeem van vreemdelingenbewaring (detentie van vreemdelingen met het oog op uitzetting):

- Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, februari 2008, “Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007”
- Amnesty International, juni 2008, “The Netherlands: The Detention of Irregular Migrants and Asylum-Seekers”
- Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), juni 2008, “Vreemdelingenbewaring”

Hieronder worden enkele kritiekpunten en de reactie van het kabinet weergegeven:

Aard van de Vreemdelingenbewaring

Het CPT heeft naar aanleiding van het bezoek aan Nederland in 2007 de aanbeveling gedaan om de specifieke aard van de vreemdelingenbewaring, en het onderscheid met detentie op strafrechtelijke gronden, nadrukkelijker in het gevoerde regime naar voren te brengen. Ook in het rapport van Amnesty International en van de RSJ wordt dit onderwerp aan de orde gesteld. De Minister van Justitie heeft aangegeven dat ook hij het van belang acht de specifieke aard van de vreemdelingenbewaring zoveel mogelijk in het regime tot uitdrukking te brengen. Daarom heeft hij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gevraagd opnieuw te bezien hoe invulling gegeven wordt aan zijn opdracht inzake de bewaring van vreemdelingen.¹⁴¹

Tijdslimiet aan bewaring

Het CPT nodigt de Nederlandse regering uit om een absolute tijdslimiet te stellen aan elke vorm van bestuursrechtelijke vreemdelingenbewaring. Ook de RSJ pleitte hiervoor. De minister heeft in reactie hierop aangegeven dat met de implementatie van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) een maximumtermijn van zes maanden vreemdelingenbewaring zal worden geïntroduceerd, te verlengen tot een maximum van 18 maanden onder bepaalde specifieke omstandigheden.¹⁴²

Ultimum remedium

Amnesty International en de RSJ zijn van mening dat op grond van internationale verdragen vreemdelingenbewaring uitsluitend als ultimum remedium zou moeten worden toegepast en dat dit nu onvoldoende gebeurt. Het kabinet onderschrijft de visie dat vreemdelingenbewaring een laatste middel is, maar is van mening dat dat ook in het huidige beleid al het geval is.¹⁴³

Vreemdelingenbewaring gezinnen

Vreemdelingenbewaring van gezinnen met minderjarige kinderen is al geruime tijd onderwerp van debat. Ook in de vorige editie van dit rapport is hierover al het nodige gezegd. Het kabinet wil zoveel mogelijk voorkomen dat kinderen in detentie zitten. In januari 2008 werd een aantal maatregelen aangekondigd die hiervoor moeten zorgen.¹⁴⁴ Deze zijn op 20 juni 2008 van kracht geworden.¹⁴⁵

In vrijwel alle gevallen waarin voorheen vrijheidsontneming werd toegepast bij gezinnen met kinderen zal in de toekomst alleen gebruik gemaakt worden van vrijheidsbeperkende maatregelen, waaronder een intensieve meldplicht. Gezinnen kunnen met dat doel in de speciaal voor hen ingerichte onderdaklocatie worden geplaatst. Als het risico dat een gezin zich zal onttrekken aan de vrijheidsbeperkende maatregelen onaanvaardbaar groot wordt geacht, dan is bij een gezin met twee ouders nog de mogelijkheid om één ouder in bewaring te stellen, waarbij de rest van het gezin in de vrijheidsbeperkende voorziening kan verblijven.

¹⁴¹ Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1222 (Bijlage).

¹⁴² Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1222 (Bijlage).

¹⁴³ Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1222 (Bijlage).

¹⁴⁴ Kamerstukken II 2007/08, 29 344, nr. 66 (Brief).

¹⁴⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 9 juni 2008, nr. 2007/20, houdende wijziging van de Vreemdelingendecret-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 115, p. 11.

Gezinnen met kinderen zullen alleen nog in bewaring worden gesteld als het nodig is dat de volledige beschikbaarheid van het hele gezin gegarandeerd kan worden en de duur bovendien beperkt kan blijven. Dan gaat het vooral om de situatie waarin het gedwongen vertrek op zeer korte termijn gerealiseerd kan worden. Dit zal in beginsel maximaal veertien dagen duren, tenzij door toedoen van de vreemdeling zelf een binnen die termijn geregelde uitzetting geen doorgang kan vinden.

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 binnen de referentieperiode.

4.1. Voortgang in implementatie

Begin 2008 was alleen richtlijn nr. 2004/83/EG nog niet geïmplementeerd (zie bijlage II). De overige Europese richtlijnen op het gebied van asiel en migratie waren al opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving, op enkele nog openstaande aanpassingen van de uitvoeringsregels na.

4.1.1. Asiel

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: 25 april 2008.
- Implementatie middels aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000¹⁴⁶, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg¹⁴⁷, het Voorschrift vreemdelingen 2000¹⁴⁸ en de Vreemdelingencirculaire 2000¹⁴⁹.

Zoals vermeld in de vorige editie van het Annual Policy Report, heeft de Tweede Kamer op 13 november 2007 ingestemd met het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn. Diezelfde dag is het wetsvoorstel voorgelegd aan de Eerste Kamer. Deze heeft op 1 april 2008 ingestemd met het wetsvoorstel.¹⁵⁰ Verder zijn in 2008 ook het Vreemdelingenbesluit, het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire aangepast.

In het vorige Annual Policy Report is al uitgebreid ingegaan op de inhoudelijke aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving die het gevolg zijn van de implementatie van deze richtlijn.

¹⁴⁶Wet van 3 april 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status 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 L 304), *Stb.* 2008, 115.

¹⁴⁷Besluit van 9 april 2008 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status 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 L 304), *Stb.* 2008, 116.

¹⁴⁸Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 8 mei 2008 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tachtigste wijziging), *Stcrt.* 97, p. 16.

¹⁴⁹Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 728.

¹⁵⁰Wetsvoorstel 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-H; *Handelingen I* 2007/08, nr. 25, p. 1042-1052.

4.1.2. Buitengrenzen

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 105/1)

Zoals al genoemd in de vorige editie, zijn er enkele technische wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 noodzakelijk ten behoeve van de uitvoering van de Schengengrenscore. De behandeling van dit wetsvoorstel is afgerond in maart 2008¹⁵¹ en de wet is in werking getreden op 1 mei 2008¹⁵². Ook het Vreemdelingenbesluit 2000 is aangepast.¹⁵³ Ten eerste zijn bepalingen toegevoegd die uitvoering en handhaving van de verordening mogelijk maken. Ten tweede zijn bepalingen in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit geschrapt die voortaan in de Schengengrenscore worden geregeld. Het streven naar harmonisatie zou immers in het gedrang komen als lidstaten (delen van) de verordening overnemen (of overschrijven) in het nationale recht. Ten slotte zijn er ook nog wijzigingen aangebracht om de samenhang, toegankelijkheid en leesbaarheid van de vreemdelingenwetgeving te handhaven. Deze komt namelijk door het schrappen van bepalingen in het gedrang.¹⁵⁴

4.1.3. Immigratie

Richtlijn nr. 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 inburgering¹⁵⁵, het Voorschrift vreemdelingen 2000¹⁵⁶ en de Vreemdelingencirculaire 2000.¹⁵⁷

De richtlijn is, zoals hierboven vermeld, geïmplementeerd per 12 oktober 2007. Artikel 5 van de richtlijn staat echter alleen toelating toe bij vooraf erkende onderzoeksinstellingen. Een systematiek voor de erkenning van particuliere onderzoeksinstellingen moest echter nog nader worden uitgewerkt. Dit is

¹⁵¹Wetsvoorstel 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 2006, L 105/1), *Kamerstukken II* 2007/08, 31 208, nr. 1-5; *Kamerstukken I*, 31 208, nr. A.

¹⁵²Besluit van 23 april 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 13 maart 2008 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) (Stb. 2008, 84) alsmede van het besluit van 3 april 2008 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 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) (Stb. 2008, 118), *Stb.* 2008, 144.

¹⁵³Besluit van 3 april 2008 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 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), *Stb.* 2008, 118.

¹⁵⁴*Kamerstukken II* 2007/08, 31 208, nr. 3 (MvT).

¹⁵⁵Besluit 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.

¹⁵⁶Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 16 oktober 2007, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (eenenzeventigste wijziging), *Stcrt* 202, p. 24.

¹⁵⁷Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2008, nr. 2008/07, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* nr. 21, p. 9.

begin 2008 gebeurd door aanpassing van de Vreemdelingencirculaire 2000.¹⁵⁸ Voorlopig is de bevoegdheid om particuliere instellingen te erkennen bij de IND belegd. Op termijn zal deze bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden belegd. De IND zal de aanvragen om erkenning in ieder geval inwilligen indien de onderzoeksinstelling in de Nederlandse Onderzoek Databank (NOD) is opgenomen. Dit is een openbare, online databank van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) met informatie over wetenschappelijk onderzoek, onderzoekers en onderzoeksinstituten.¹⁵⁹ Onderzoeksinstellingen die niet in deze databank staan, worden erkend als ze kunnen aantonen met succes als wetenschappelijke onderzoeksinstelling een beroep te hebben gedaan op de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (gebaseerd op de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen). Via deze wet kunnen kleine en middelgrote bedrijven die investeren in technologische vernieuwingen belastingvoordeel krijgen. Een ondernemer hoeft dan minder loonbelasting af te dragen voor onder andere werknemers die wetenschappelijk onderzoek doen.¹⁶⁰

4.2. Ervaringen met implementatie

Met de al geïmplementeerde Europese regelgeving is inmiddels de nodige ervaring opgedaan. In 2008 heeft een aantal onderwerpen ten aanzien van Europese verdragen, wet- en regelgeving over migratie en asiel de aandacht getrokken.

Associatieovereenkomst EEG-Turkije

Op 20 september 2007 deed het Europees Hof van Justitie (EHvJ) uitspraak in zaak C-16/05, Tum en Dari tegen Secretary of State for the Home Department (JV 2007/494) over de stand-still bepaling in het Aanvullend Protocol (*Trb.* 1971, 70) bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Turkije (*Trb.* 1964, 217). Op grond van deze uitspraak kwam de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) in maart 2008 tot de conclusie dat de mvv-plicht (zie paragraaf 3.3.6) voor Turken die zich als zelfstandige in Nederland willen vestigen in strijd is met deze stand-still bepaling.¹⁶¹ Daarom wordt via een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit vrijstelling van het mvv-vereiste ingevoerd voor deze groep.¹⁶² De vrijstelling geldt voor Turkse onderdanen die hier in Nederland een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel arbeid als zelfstandige en die afgezien van het mvv-vereiste aan de overige voorwaarden voldoen. Deze wijziging is in 2009 nog niet doorgevoerd. In de Vreemdelingencirculaire zullen vervolgens beleidsregels worden opgenomen voor toepassing hiervan.

Dublin: overdracht van asielzoekers aan Griekenland

In maart 2008 vroegen VluchtelingenWerk Nederland en Amnesty International in een brief aan de Staatssecretaris van Justitie¹⁶³ om de overdracht van asielzoekers van Nederland aan Griekenland per direct stop te zetten. Aanleiding voor hun verzoek was onder andere een kritisch rapport over de detentie van met name vreemdelingen van de European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) en de door de Europese Commissie bij het Europees Hof van Justitie gestarte inbreukprocedure tegen Griekenland wegens het niet naleven van de Dublinverordening¹⁶⁴. In de Griekse wetgeving is niet geregeld dat teruggenomen asielzoekers toegang hebben tot de asielprocedure, al is dat in de praktijk wel het geval. De Commissie maakte in april 2008 in

¹⁵⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2008, nr. 2008/07, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 21, p. 9.

¹⁵⁹ Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). (2009) *Onderzoeksinformatie*. Op 7 mei 2009 ontleend aan www.knaw.nl.

¹⁶⁰ RVD. (2009) *Begrippenlijst: Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)*. Op 7 mei 2009 ontleend aan www.regering.nl.

¹⁶¹ ABRvS 6 maart 2008, nr. 200409217/1-A.

¹⁶² *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1235 (Brief met bijlagen).

¹⁶³ Amnesty International (2008) *Slechte situatie voor asielzoekers in Griekenland*. Op 8 mei 2009 ontleend aan www.amnesty.nl.

¹⁶⁴ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (*PbEU* 2003, L 50/1)

antwoord op vragen vanuit het Europees Parlement bovendien bekend zich vanwege de tekortkomingen in de Griekse wetgeving te buigen over de mogelijkheid de overdracht van asielzoekers vanuit andere lidstaten naar Griekenland op te schorten.¹⁶⁵

Dit alles kreeg de nodige aandacht in de media¹⁶⁶ en het parlement. Een aantal partijen vroeg om opschorting van de overdracht door Nederland van asielzoekers.¹⁶⁷ De Staatssecretaris van Justitie gaf in juni 2008 in antwoord op Kamervragen aan dit niet nodig te achten.¹⁶⁸ Uit de antwoorden van de Commissie blijkt immers dat de Griekse overheid wél de uitvoeringspraktijk heeft aangepast, zodat er toch een volledige inhoudelijke toetsing van de asielaanvraag plaatsvindt na overname van een asielzoeker. Begin juli 2008 leidde een uitspraak van de rechter over dit onderwerp tot hernieuwde aandacht.¹⁶⁹ De rechtbank verbood overdracht aan Griekenland, omdat zij van mening was dat de betrokken vreemdeling voldoende aannemelijk had gemaakt dat Griekenland zijn verdragsverplichtingen onvoldoende nakomt.¹⁷⁰ Tegen deze uitspraak heeft de Minister van Justitie hoger beroep aangetekend en hij heeft wederom aangegeven geen aanleiding te zien tot opschorting van de overdracht van asielzoekers aan Griekenland.¹⁷¹

Gezinshereniging: de Europaroute

Ook in 2008 was er weer de nodige aandacht voor mogelijk misbruik van gemeenschapsrecht bij gezinshereniging, zowel in de Kamer als in de media. Men kan de strenge Nederlandse vereisten voor gezinshereniging ontlopen als de Nederlander zich vestigt in een andere lidstaat, de zogeheten Europaroute (voorheen vooral bekend als Belgiëroute). Ook gelden de Nederlandse eisen niet bij gezinshereniging van een in Nederland verblijvende gemeenschapsonderdaan met een partner uit een derde land. Het kabinet heeft aangegeven het belangrijk te vinden om inzicht te hebben in de mate waarin al dan niet oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van het gemeenschapsrecht.¹⁷² Daarom heeft de staatssecretaris, zo meldt zij de Tweede Kamer, in Europees verband erop aangedrongen over de invulling die aan artikel 35 van richtlijn 2004/38/EG¹⁷³ in de lidstaten wordt gegeven een registratie bij te houden en andere lidstaten hierover te informeren. Dit artikel biedt aanknopingspunten om op te treden tegen misbruik van de rechten die uit de richtlijn voortvloeien. Ook doet de IND onderzoek naar de omvang en de samenstelling van de groep die op bovenstaande wijze gebruik maakt van het gemeenschapsrecht.

¹⁶⁵ P1676/08, Europees Parlement, schriftelijke vraag van Kathalijne Buitenweg (Verts/ALE) aan de Commissie met antwoord.

¹⁶⁶ O.a. Meijer, D. (2008, 21 maart) 'Draag vluchteling niet over aan Griekenland', *NRC Handelsblad*; Lanting, B. (2008, 19 april) 'Asielzoekers toch terug naar Grieken'. *De Volkskrant*;

¹⁶⁷ *Handelingen II* 2007/08, nr. 105, p. 7665.

¹⁶⁸ *Kamervragen II* 2007/08, nr. 2568 (Antwoord).

¹⁶⁹ *De Volkskrant* (2008, 7 juli) *Asielzoekers niet naar Griekenland*; *De Pers* (2008, 31 juli) *Hoger beroep tegen verbod terugsturen asielzoekers*;

¹⁷⁰ ABRvS 3 juli 2008, *LJN BD6344*.

¹⁷¹ *Kamervragen II* 2007/08, nr. 3153 en 3199 (Antwoord).

¹⁷² *Kamervragen II* 2008/09, nr. 552 (Antwoord).

¹⁷³ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (*PbEU* 2004, L 158/77).

Bijlage I: 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 die organisaties 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 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. 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.

Bijlage II: overzicht implementatie EU-richtlijnen

Stand van zaken Implementatie EU-wetgeving per 31 december 2007

EU-wetgeving	Overeenkomstige nationale wet- en regelgeving (status)
Richtlijn 2001/51/EG (Schengen Uitvoeringsovereenkomst)	<i>Uiterste implementatiedatum 10 februari 2003</i> <i>Status: geïmplementeerd per 15 september 2004</i> <i>Vreemdelingenwet 2000</i> – <i>Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.</i>
Richtlijn 2001/55/EG (Tijdelijke bescherming onthemden)	<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> – <i>Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L212), Stb. 2004, 691.</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 (tweeëndertigste wijziging), Stcrt. 53, p. 17.</i>
Richtlijn 2003/9/EG (Opvang asielzoekers)	<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> – <i>Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Stcrt. 2005 24, p. 17.</i>
Richtlijn 2003/86/EG (Gezinshereniging)	<i>Uiterste implementatiedatum: 3 oktober 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 november 2004</i> <i>Vreemdelingenbesluit 2000</i> – <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 ingezetenen derdelanders)	<i>Uiterste implementatiedatum: 23 januari 2006.</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 december 2006.</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000, Vreemdelingencirculaire 2000, Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen en de Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap.</i> – <i>Wet van 23 november 2006 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16). Stb. 2006, 584.</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 Vreemdelingencirculaire 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)	<i>Uiterste implementatiedatum: 6 december 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 22 december 2005</i> <i>Vreemdelingencirculaire 2000</i> – <i>Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 8 december 2005, nummer 2005/59, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 247, p. 35.</i>
Richtlijn 2004/38/EG (Vrij verkeer Unieburgers en hun familieleden)	<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> – <i>Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee</i> – <i>samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand, Stb. 2006, 373.</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)	<i>Uiterste implementatiedatum: 6 augustus 2006</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 februari 2006</i> <i>Geen aanpassingen in wet- en regelgeving</i>
Richtlijn 2004/82/EG (Passagiersgegevens)	<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> – <i>Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 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, 252.</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)	<i>Uiterste implementatiedatum: 10 oktober 2006.</i> <i>Status: geïmplementeerd per 25 april 2008.</i> – <i>Wet van 3 april 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status 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 L 304) Stb. 2008, 115.</i> – <i>Besluit van 9 april 2008 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status 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 L 304), Stb. 2008, 116.</i> – <i>Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 8 mei 2008 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tachtigste wijziging), Stcrt. 97, p. 16.</i> – <i>Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 728.</i>

Richtlijn 2004/114/EG (Studentenrichtlijn)	<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> – <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)	<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, Voorschrift vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</i> – <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> – <i>Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2008, nr. 2008/07, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. nr. 21, p. 9.</i>
Richtlijn 2005/85/EG (Vluchtelingenstatus)	<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> – <i>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 32), Stb. 2007, 450.</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>

Bibliografie

- Amnesty International. (2008) *Amnesty International voorziet verslechtering asielprocedure*. Op 12 maart 2009 ontleend aan www.amnesty.nl.
- Amnesty International. (2008) *Slechte situatie voor asielzoekers in Griekenland*. Op 8 mei 2009 ontleend aan www.amnesty.nl.
- CDA, PvdA en ChristenUnie. (7 februari 2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, Den Haag.
- COA. (2005) *Over COA*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.coa.nl.
- Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Significant. (2006) *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000: De asielprocedure – Deel 1 en 2*, Meppel: 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.
- CWI. (2008) *Over CWI: Taken*. Op 2 januari 2008 ontleend aan www.werk.nl.
- De Nationale ombudsman. (2007) *Factsheet individuele ambtsberichten in asielzaken*. Op 2 maart 2007 ontleend aan www.ombudsman.nl.
- De Pers. (2008, 31 juli) *Hoger beroep tegen verbod terugsturen asielzoekers*.
- De Volkskrant. (2008, 7 juli) *Asielzoekers niet naar Griekenland*.
- DT&V. (2007) *Dienst Terugkeer & Vertrek*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.dienstterugkeerenvertrek.nl.
- 'EénVandaag', TROS en AVRO Nederland 1, 1 april 2008.
- Graaf, P. de, (2008, 1 april) 'Dorpje 'overvallen' door komst bussen asielzoekers', *De Volkskrant*, p. 2.
- Guiaux, M.; Uijters, A.H.; Wubs, H. en Beenackers, E.M.Th.. (2008) *Uitgenodigde vluchtelingen: Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie.
- IND. (2008) *Cijfers 2007 asiel*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.ind.nl.
- IND. (2009) *Cijfers 2008 asiel*. Op 13 mei 2009 ontleend aan www.ind.nl.
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). (2009) *Onderzoeksinformatie*. Op 7 mei 2009 ontleend aan www.knaw.nl.
- Kuijter, A. (red.). (2002) *Nederlands vreemdelingenrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Lanting, B. (2008, 19 april) 'Asielzoekers toch terug naar Griekenland', *De Volkskrant*.
- Meijer, D. (2008, 21 maart) 'Draag vluchteling niet over aan Griekenland', *NRC Handelsblad*.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2007) *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009) *Politie*. Op 6 mei 2009 ontleend aan www.minbzk.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 Justitie. (2008) *Hirsch Ballin: Mensenhandel zwaarder straffen*. Op 27 maart 2008 ontleend aan www.regering.nl.
- Ministerie van Justitie. (2009) *TBS (terbeschikkingstelling)*. Op 6 mei 2009 ontleend aan www.justitie.nl.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Directie Inburgering en Integratie. (2009) *Inburgeringsvoorziening*. Op 22 april 2009 ontleend aan www.handreikinginburgeringgemeenten.nl.
- 'NOS Journaal 20:00', NOS Nederland 1, 1 april 2008.
- 'NOS Journaal', NOS Nederland 1/2/3, 15 mei 2008.
- NRC Handelsblad. (2008, 15 mei) *Human Rights Watch kritiseert Nederlandse inburgering: 'Inburgeringsexamen benadeelt Turken en Marokkanen'*.
- NRC Handelsblad. (2008, 28 maart 2008) *Honderden Chinezen vragen asiel aan*.
- Pharos. (2009) *Wat is Pharos*. Op 9 februari 2009 ontleend aan www.pharos.nl.
- Raad van State (RvS). (2005) *Raad van State in het kort*. Op 1 november 2005 ontleend aan www.raadvanstate.nl.
- Raad voor de Rechtsbijstand (RVR). (2008) *Jaarplan/begroting 2008 Raad voor de Rechtsbijstand*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.rvr.org.
- RVR. (2009) *Over de Raad voor Rechtsbijstand*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.rvr.org.
- Rijksoverlichtingsdienst (RVD). (2007) *Begrippenlijst: Ministeries (departementen)*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.regering.nl/Begrippenlijst/M/Ministeries_departementen.
- RVD. (2007) *Kabinet Balkenende IV: Portefeuilleverdeling*. Op 8 november 2007 ontleend aan www.regering.nl/Onderwerpen/Politiek_en_bestuur/Kabinet_Balkenende_IV/Portefeuilleverdeling.
- RVD. (2007) *Persbericht ministerraad: Eén regeling voor financiering zorg aan illegalen*. Op 1 april 2008 ontleend aan www.regering.nl.

RVD. (2008) *Impuls voor strijd tegen mensenhandel*. Op 27 maart 2008 ontleend aan www.regering.nl.
 RVD. (2008) *Minister Vogelaar treedt af*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.regering.nl.
 RVD. (2008) *Van der Laan minister voor Wonen, Wijken en Integratie*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.regering.nl.
 RVD. (2008) *Persbericht: Minister-president ontvangt Jetta Klijnsma*. Op 22 januari 2009 ontleend aan www.minaz.nl.
 RVD. (2009) *Begrippenlijst: Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO)*. Op 7 mei 2009 ontleend aan www.regering.nl.
 RVD. (2009) *Begrippenlijst: Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO)*. Op 23 januari 2009 ontleend aan www.regering.nl.
 Speksnijder, C. (2008, 15 mei) 'Nederland discrimineert met integratie-examen', *De Volkskrant*, p. 2.
 Vereniging asieladvocaten en –juristen Nederland (VAJN). (2008) *Plannen Staatssecretaris van Justitie voor nieuwe asielprocedure*. Op 12 maart 2009 ontleend aan www.vajn.org.
 Vianen, R.T. van; Wijers, M.; Maaskant, G.B. en Woerds, S. ter (2007) *Positie van slachtoffers van mensenhandel: 1e Trendrapportage 2006*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut & Adviesbureau Van Montfoort.
 VluchtelingenWerk Nederland. (2008) *Nieuwe asielprocedure te kort en onzorgvuldig*. Op 12 maart 2009 ontleend aan www.vluchtelingenwerk.nl.
 Witt, R. de (2008, 27 maart) 'Opvangcentra vol door toestroom asielzoekers', *Elsevier*.

Jurisprudentie

- ABRvS, 3 juli 2008, LJN BD6344.
- ABRvS, 6 maart 2008, nr. 200409217/1-A.
- ABRvS, 3 december 2008, nr. 200802873/1.
- ABRvS, 3 december 2008, nr. 200803104/1.
- EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04 (Salah Sheekh/Nederland).

Kamerstukken Eerste en Tweede Kamer

- *Kamerstukken II* 1998/99, 19 637, nr. 410 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 315, nr. 3 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2005/06, 30 573, nr. 1 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2006/07, 19 637, nr. 1108 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2006/07, 29 700, nr. 40 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2006/07, 29 700, nr. 41 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2006/07, 29 742, nr. 1217 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 7 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2006/07, 31 018, nr. 23 (Brief met bijlagen).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1182 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1193 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1197 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1203 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1207 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1217 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 19 637, nr. 1218 (Verslag AO).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 27 062, nr. 62 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 28 689, nr. 43 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 29 861, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 29 344, nr. 66 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 29 344, nr. 67 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 29 452, nr. 80 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 29 700, nr. 56 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 30 166, nr. 31 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 30 166, nr. 26 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 30 573, nr. 10 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 31 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 34 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 37 (Verslag SO).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 38 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 018, nr. 42 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 110, nr. 4 (Brief).

- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 143, nr. 14 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 143, nr. 21 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 64 (Motie).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 160 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 XVIII, nr. 40 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2007/08, 31 208, nr. 3 (MvT).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1220 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1221 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1222 (Bijlage).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1235 (Brief met bijlagen).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1245 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 27 062, nr. 63 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 28 638, nr. 36 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 29 344, nr. 68, p. 4 (Verslag SO).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 29 689, nr. 243 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 30 315, nr. 7 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 14 en 15 (Verslag AO).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 30 573, nr. 13 (Verslag SO).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 30 846, nr. 14 (Verslag AO).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31 018, nr. 43 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31 018, nr. 48 (Verslag AO).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31 143, nr. 25 (Brief).
- *Kamerstukken II* 2008/09, 31 143, nr. 37 (Brief).

Kamervragen Tweede Kamer

- *Kamervragen II* 2007/08, nr. 2568 (Antwoord).
- *Kamervragen II* 2007/08, nr. 2687 (Antwoord).
- *Kamervragen II* 2007/08, nr. 3153 (Antwoord).
- *Kamervragen II* 2007/08, nr. 3199 (Antwoord).
- *Kamervragen II* 2008/09, nr. 552 (Antwoord).

Vragen Europees Parlement

- P1676/08, Europees Parlement, schriftelijke vraag van Kathalijne Maria Buitenweg (Verts/ALE) aan de Commissie met antwoord.

Handelingen Eerste en Tweede Kamer

- *Handelingen I* 2007/08, nr. 23, p. 968.
- *Handelingen I* 2007/08, nr. 25, p. 1042-1052.
- *Handelingen I* 2007/08, nr. 35, p. 1449.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 50, p. 3674.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 51, p. 3719.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 55, p. 3969-3970.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 73, p. 5114-5133.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 80, p. 5607-5621.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 80, p. 5637-5645.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 80, p. 5647.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 84, p. 5921-5924.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 92, p. 6536-6539.
- *Handelingen II* 2007/08, nr. 105, p. 7665-7666.
- *Handelingen II* 2008/09, nr. 35, p. 3019-3024.
- *Handelingen II* 2008/09, nr. 24, p. 1933.

Wetsvoorstellen

- 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 Nederlanderschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 813, nr. 1-4.
 - 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, 2006/07 en 2007/08, 30 584, nr. 1-17, *Kamerstukken I* 2007/08, 30 584, nr. A-D.
 - Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 549, nr. 1-4.
 - 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. 1-5; *Kamerstukken I* 2007/08, 31 208, nr. A.
 - 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. 1-5; *Kamerstukken I*, 31 208, nr. A.
 - Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen), *Kamerstukken II* 2008/09, 31 791, 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. 1-32; *Kamerstukken I* 2007/08 en 2008/09, 31 249, A-G.
 - 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-H.

Staatsblad

- 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 31 januari 2008 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen tot vergroting van de arbeidsmogelijkheden van asielzoekers, *Stb.* 2008, 38.
- Besluit van 3 april 2008 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 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), *Stb.* 2008, 118.
- Besluit van 9 april 2008 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status 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 L 304), *Stb.* 2008, 116.
- Besluit van 23 april 2008 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 13 maart 2008 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) (*Stb.* 2008, 84) alsmede van het besluit van 3 april 2008 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 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) (*Stb.* 2008, 118), *Stb.* 2008, 144.

- Wet van 29 december 2008 tot wijziging van de Wet inburgering (inburgeringsvoorzieningen voor alle inburgeringsplichtigen gericht op het inburgeringsexamen of het staatsexamen Nederlands als tweede taal), *Stb.* 2008, 604.
- Wet van 3 april 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status 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 L 304), *Stb.* 2008, 115.

Staatscourant

- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 december 2007, nr. 2007/39, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 2008, nr. 1, p. 19.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2008, nr. 2008/07, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 21, p. 9.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 februari 2008, nr. 2008/09, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 37, p. 12.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 29 februari 2008, nr. 2008/11, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 48, p. 8.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/19, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 5.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 9 juni 2008, nr. 2007/20, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 115, p. 11.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 29 juli 2008, nr. 2008/21, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 146, p. 7.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 oktober 2008, nr. 2008/24, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* nr. 219.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 27 oktober 2008, nr. 2008/25, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 460.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nr. 2008/27, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 728
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nr. 2008/28, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 771.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 18 november 2008, nr. 2008/29, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 1080.
- Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 12 december 2008, nr. 2008/30, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 2595.
- Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 21 november 2007 houdende een puntensysteem voor de advisering over de toelating van vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland (Beleidsregels advisering toelating vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland), *Stcrt.* nr. 3, p. 12.
- 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 8 mei 2008 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tachtigste wijziging), *Stcrt.* 97, p. 16.
- Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 2 juli 2008, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vierentachtigste wijziging), *Stcrt.* nr. 132, p. 16.

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

Augustus 2009