



BELEIDSOVERZICHT 2012

Migratie en asiel in Nederland



BELEIDSOVERZICHT 2012

MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

Mei 2013

Colofon

Titel Beleidsoverzicht 2012
Ondertitel Migratie en asiel in Nederland
Contactpersoon Drs. Henrika Wörmann
Wetenschappelijk medewerker
T 070 779 40 28
F 070 779 43 97
h.wormann@ind.minvenj.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA)
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees
Migratienetwerk (EMN)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Beleidsoverzicht 2012 brengt de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 in kaart. Op basis van dit rapport en soortgelijke rapporten uitgebracht door de overige EU-lidstaten stelt het Europees migratienetwerk (EMN) een vergelijkend 'Europees' rapport op. Dit wordt aan de hand van vier EMN-informatiebulletins (EMN inform) gedaan. Deze informatiebulletins bieden een kort overzicht van de voornaamste beleidsrelevante bevindingen.

Het Beleidsoverzicht besteedt allereerst aandacht aan de structuur van het asiel- en migratiebeleid in Nederland. Daarna komen de belangrijkste ontwikkelingen, relevant voor asiel en migratie aan bod. De belangrijkste politieke ontwikkeling in 2012 was het aantreden van een nieuwe regering nadat de val van het kabinet-Rutte I op 23 april 2012 nieuwe Tweede Kamerverkiezingen noodzakelijk had gemaakt. Na de verkiezingen op 12 september 2012 is op maandag 5 november 2012 het nieuwe kabinet-Rutte II geïnstalleerd. Dat kabinet wordt gevormd door een coalitie van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de Partij voor de Arbeid (PvdA).

Ook dient dit Beleidsoverzicht als voortgangsrapportage ten behoeve van het jaarlijkse debat van de Europese Raad over de voortgang van het Asiel- en migratiebeleid. In het kader van het in oktober 2008 aangenomen Europees pact inzake immigratie en asiel zijn de lidstaten van de EU verplicht om jaarlijks informatie over de voortgang te verstrekken aan de Europese Commissie ten behoeve van bespreking in de Europese Raad. Bovendien moeten de lidstaten rapporteren over de engagementen die zijn aangegaan in het kader van het op 11 december 2009 aangenomen Programma van Stockholm. In december 2012 hebben de opstellers van het onderhavige rapport een opsomming van alle Nederlandse wets- en beleidswijzigingen, concrete acties en overheidsplannen in het kader van deze engagementen bij de Europese Commissie ingediend. Deze deelrapportage is inhoudelijk in dit Beleidsoverzicht opgenomen.

Dit Beleidsoverzicht beziet de ontwikkelingen op het gebied van reguliere immigratie en mobiliteit, illegale immigratie en terugkeer, asiel, alleenstaande minderjarige vreemdelingen, maatregelen tegen mensenhandel en migratie en ontwikkeling ook in nationaal perspectief. Ten slotte brengt dit Beleidsoverzicht de implementatie van de Europese regelgeving in 2012 in beeld. Methodologie en definities zijn te vinden in bijlage A, nationale statistische gegevens zijn terug te vinden in bijlage B.

Hoofdstuk 3 (Reguliere immigratie en mobiliteit) besteedt aandacht aan het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, de invoering van INDIGO en het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures. Verder komen hier het Nederlandse arbeidsmarktbeleid, de aanscherping van de eisen voor gezinsmigratie en de verblijfsdoelen studie en onderzoek aan de orde. Aandacht is er verder voor onder meer het Nederlandse integratiebeleid en staatsburgerschap en naturalisatie. Ook aan bod komen de ontwikkelingen op het

gebied van management en mobiliteit, zoals het visumbeleid, Schengenbestuur, de intensivering van het grenstoezicht en activiteiten van Frontex.

Hoofdstuk 4 (Illegale immigratie en terugkeer) biedt een weergave van het kabinetsplan om illegaal verblijf tegen te gaan. Aandacht wordt besteed aan strafbaarstelling van illegaal verblijf, de implementatie van de terugkeerrichtlijn en het terugkeerbeleid. Verder is er aandacht voor protestacties van uitgeprocedeerde asielzoekers tegen het Nederlandse asielbeleid.

Hoofdstuk 5 (Asiel) besteedt aandacht aan wijzigingen in het asielbeleid in 2012. Ook schenkt hoofdstuk 5 aandacht aan de beleidsvoornemens van de Nederlandse overheid voor meer gestroomlijnde en efficiëntere toelatingsprocedures, het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) en hervestiging van vluchtelingen.

Over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hoofdstuk 6) valt te melden dat de uitwerking van de herijking van het specifieke amv-beleid in 2012 gestalte heeft gekregen.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 7 wordt mensenhandel door de Nederlandse regering als een zeer ernstig misdrijf gezien en heeft de aanpak van mensenhandel dan ook een kabinetsprioriteit.

In hoofdstuk 8 staan de zes beleidsprioriteiten die het uitgangspunt voor het migratie- en ontwikkelingsbeleid vormen centraal.

Aandacht is er in hoofdstuk 9 voor de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie.

INHOUD

1	Inleiding	7
2	Overzicht van politieke ontwikkelingen, relevant voor asiel en migratie	11
2.1	Algemene politieke ontwikkelingen	11
2.2	Ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie in grote lijnen	12
3	Reguliere immigratie en mobiliteit	17
3.1	Economische migratie	19
3.2	Gezinsmigratie	22
3.3	Studiemigratie	24
3.4	Overige reguliere migratie	27
3.5	Integratie	29
3.6	Staatsburgerschap en naturalisatie	31
3.7	Management van migratie en mobiliteit	33
3.7.1	Visumbeleid	33
3.7.2	Schengenbestuur	34
3.7.3	Grenstoezicht	35
3.7.4	Frontex	39
4	Illegale immigratie en terugkeer	41
4.1	Illegale immigratie	41
4.2	Terugkeer	46
5	Asiel	51
5.1	Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)	61
5.2	Het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO)	63
5.3	Solidariteit binnen de EU, waaronder overname	63
5.4	Samenwerking met derde landen, waaronder hervestiging	63
6	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	65
7	Maatregelen tegen mensenhandel	69
8	Migratie en ontwikkeling	75
9	Implementatie van EU-regelgeving	79
9.1	Omzetting van EU-regelgeving 2012	79
9.1.1	Richtlijn bestrijding illegale arbeid	79
9.1.2	Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel	79
9.1.3	Wijziging Kwalificatierichtlijn	80
9.1.4	Kaderrichtlijn arbeidsmigratie	81

9.2	Ervaringen en discussies op het gebied van de implementatie van EU-regelgeving	81
9.2.1	Lopende herzieningen	81
9.2.2	Nieuwe voorstellen	83
	BIJLAGEN	85
	Bijlage A: Methodologie en definities	85
	Termen en definities	86
	Bijlage B: Nationale statistische gegevens	87
	Bijlage C: Overzicht implementatie EU-richtlijnen	89
	Bijlage D: Bibliografie	97

1 INLEIDING

Dit Beleidsoverzicht brengt de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in Nederland in kaart. Het Beleidsoverzicht is een jaarlijkse publicatie voor het Europees Migratienetwerk (EMN). In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd (onder andere maatschappelijke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie). Ieder nationaal contactpunt (NCP) van het EMN stelt jaarlijks een nationaal overzicht van ontwikkelingen op migratie- en asielgebied samen. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een vergelijkend 'Europees' Beleidsoverzicht 2012 op. Dit wordt aan de hand van vier EMN-informatiebulletins (EMN inform) gedaan. Deze informatiebulletins bieden een kort overzicht van de voornaamste beleidsrelevante bevindingen van een EMN-onderzoek of activiteit.

Het Beleidsoverzicht besteedt allereerst aandacht aan de structuur van het asiel- en migratiebeleid in Nederland (hoofdstuk 1). Daarna komen de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie aan bod (hoofdstuk 2). Vervolgens gaat het rapport vanuit nationaal en Europees perspectief in meer detail in op de ontwikkelingen op de volgende deelgebieden: reguliere immigratie en mobiliteit (hoofdstuk 3), illegale immigratie en terugkeer (hoofdstuk 4), asiel (hoofdstuk 5), alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en andere kwetsbare groepen) (hoofdstuk 6), maatregelen tegen mensenhandel (hoofdstuk 7) en migratie en ontwikkeling (hoofdstuk 8). Ten slotte brengt dit Beleidsoverzicht de implementatie van de Europese regelgeving in 2012 in beeld (hoofdstuk 9). Methodologie en definities zijn te vinden in bijlage A, nationale statistische gegevens zijn terug te vinden in bijlage B.

Dit rapport biedt een zo volledig mogelijk overzicht van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen. Ook van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie geeft dit rapport een volledig overzicht. 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. Meer informatie over de selectiecriteria is te vinden in bijlage A over methodologie en definities.

Structuur van het asiel- en migratiebeleid

In Nederland spelen verschillende ministeries een rol bij de uitvoering van het beleid op het gebied van asiel en migratie.¹

1 Een uitvoerige beschrijving van de organisatie van het asiel en migratiebeleid in Nederland is te vinden in INDIAC – NL EMN NCP (2012).

Met de komst van het kabinet-Rutte II in september 2012 en een nieuw regeerakkoord zijn diverse portefeuilles van het ene ministerie overgeheveld naar een ander ministerie.² Zo droeg in het begin van 2012 het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorg voor de toelating van vreemdelingen in Nederland, de taken met betrekking tot de Rijkswet op het Nederlanderschap (naturalisatie), en voor de terugkeer van vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel verantwoordelijk voor het deelterrein migratie- en asielbeleid.

Na de verkiezingen op 12 september 2012 is op maandag 5 november 2012 het nieuwe kabinet-Rutte II geïnstalleerd. De Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers zijn van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het ministerie van Veiligheid en Justitie verhuisd.³ Zij vallen sindsdien onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor integratie en inburgering. De post van minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is komen te vervallen.

Niet alle vreemdelingen die naar Nederland komen, mogen arbeid verrichten in Nederland. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was en is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

De minister van Buitenlandse Zaken was en is verantwoordelijk voor het visumbeleid. De minister van Buitenlandse Zaken is ook verantwoordelijk voor 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 beoordeeld.

Betrokken organisaties

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) – tot de beëindiging van het huidige kabinet op 5 november 2012 een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en vanaf die datum een agentschap van het ministerie van Veiligheid en 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 kort verblijf. Daarnaast beoordeelt de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken alle aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

2 Voor meer informatie: zie hoofdstuk 2.

3 Voor meer informatie over de Immigratie en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers zie hieronder.

- De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) – per 5 november 2012 als taakorganisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgegaan naar het ministerie van Veiligheid en Justitie - is verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het ministerie van Veiligheid en 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 bestuursorgaan dat tot 5 november 2012 werd bekostigd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en vanaf die datum door het ministerie Veiligheid en Justitie. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie biedt het COA mensen veilige huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het gaat vooral om asielzoekers en vluchtelingen, en om specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het COA is een uitvoeringsorganisatie met opvanglocaties in heel Nederland.
- Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een zelfstandig bestuursorgaan dat werkt in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het is door het ministerie onder andere belast met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen aan vreemdelingen die willen werken in Nederland.
- De Raad voor de Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan dat volledig wordt gefinancierd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze organisatie heeft onder meer de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in asielzaken.
- De Koninklijke Marechaussee, onderdeel van het ministerie van Defensie, speelt een rol bij de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie en alle vormen van migratiecriminaliteit.
- De Vreemdelingenpolitie maakt deel uit van de regionale politiekorpsen. Zij houdt zich bezig met het toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen.
- De gemeentes zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken.
- De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), een intergouvernementele organisatie, speelt een belangrijke rol bij vrijwillige terugkeer en/of doormigratie van vreemdelingen.

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

- VluchtelingenWerk Nederland, die praktische ondersteuning biedt aan asielzoekers;
- De stichting NIDOS, een landelijk werkende voogdij-instelling specifiek voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen en asielzoekers.

2 OVERZICHT VAN POLITIEKE ONTWIKKELINGEN, RELEVANT VOOR ASIEL EN MIGRATIE

Dit hoofdstuk gaat in op de politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie. Voor de juridische en institutionele context waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden, wordt verwezen naar de vorige editie van dit rapport.⁴

2.1 Algemene politieke ontwikkelingen

Na de val van het kabinet-Rutte I en de verkiezingen op 12 september 2012 is op maandag 5 november 2012 het nieuwe kabinet-Rutte II geïnstalleerd.

Kabinetscrisis

Nederland werd van 14 oktober 2010 tot 23 april 2012 geregeerd door het eerste kabinet onder leiding van minister-president Mark Rutte (het kabinet-Rutte I). Het was een minderheidskabinet bestaande uit de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en het Christen Democratisch Appel (CDA). Het kabinet-Rutte I kreeg van oktober 2010 tot april 2012 gedoogsteun vanuit de Tweede Kamer van de Partij Voor de Vrijheid (PVV).

Op 21 april 2012 werd duidelijk dat coalitiepartijen CDA en VVD geen overeenstemming konden bereiken met gedoogpartner PVV over de maatregelen die genomen zouden moeten worden om het Nederlandse begrotingstekort terug te dringen. Minister-president Rutte bood na overleg in de ministerraad de koningin op 23 april 2012 het ontslag aan van alle ministers en staatssecretarissen en stelde dat het uitschrijven van nieuwe verkiezingen een voor de hand liggend scenario zou zijn. Sinds het wegvallen van de gedoogsteun was het demissionair.

Het formele besluit over te gaan tot vervroegde ontbinding van de Tweede Kamer werd op 27 april 2012 door de ministerraad genomen.

Tweede-Kamerverkiezingen

Op 12 september 2012 vonden er Tweede Kamerverkiezingen plaats. De opkomst bij de verkiezingen lag met 74,6% net iets onder dat van 2010 (75,4%). Bij de verkiezingen kon worden gestemd op kandidaten van 21 partijen, waaronder elf nieuwkomers. De VVD werd de nipte winnaar van de verkiezingen. Ze behaalde 27% van de stemmen en kwam daarmee op 41 zetels. De Partij van de Arbeid kwam uit op 25 % van de stemmen en behaalde daarmee 38 zetels. Grote verliezer werd de PVV, zij moest 9 zetels inleveren. De PVV kreeg in de nieuwe Tweede Kamer 15 zetels. Naast de PVV verloor ook het CDA fors (zij moest 8 zetels inleveren en eindigde op 13 zetels).

4 Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het beleidsoverzicht 2011, INDIAC-NL EMN NCP (2012).

Winnaars van de Tweede Kamer verkiezingen waren naast de VVD en de PvdA, de Democraten 66 (8%), de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) (2%) en nieuwkomer 50PLUS (2%). Verliezer was naast de PVV en het CDA, GroenLinks (zij gingen van 7% naar 2%). De Socialistische Partij (SP), ChristenUnie en Partij voor de Dieren behield hun zetel.⁵

De nieuw gekozen Tweede Kamer kwam op 20 september 2012 voor het eerst bijeen gekomen.

Kabinetsformatie

De kabinetsformatie in Nederland begon direct na de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012 en eindigde na 54 dagen. Op 5 november 2012 heeft Koningin Beatrix het kabinet-Rutte II beëdigd.⁶ Het nieuwe kabinet wordt gevormd door een coalitie van VVD en PvdA. Het kabinet bestaat uit 13 ministers en 7 staatssecretarissen.

Het nieuwe kabinet besloot een aantal institutionele wijzigingen door te voeren. Zo zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en het Central Orgaan Opvang Asielzoekers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het ministerie van Veiligheid en Justitie verhuisd.⁷ Zij vallen sindsdien onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor integratie en inburgering. De post van minister van Immigratie, Integratie en Asiel is komen te vervallen.

2.2 Ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie in grote lijnen

In 2012 vond een aantal belangrijke ontwikkelingen plaats zowel op het gebied van asiel als op dat van migratie. De hoofdlijnen van het beleid zijn vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II.

Regeerakkoord: 'Bruggen slaan'

In het regeerakkoord van VVD en PvdA "Bruggen slaan" geeft het nieuwe kabinet duidelijk aan dat het Nederlandse immigratiebeleid restrictief, rechtvaardig en gericht op integratie is.⁸ Bij het immigratiebeleid zal rekening gehouden worden met de draagkracht van de samenleving. Voor betrokkenen en voor de samenleving is het van belang dat migranten op eigen benen kunnen staan, door werk in hun levensonderhoud voorzien, snel integreren en meehelpen de samenleving op te bouwen. Op die basis blijven ook EU-inwoners en kennismigranten welkom.

5 Voor meer informatie wordt verwezen naar <http://www.kiesraad.nl/nieuws/officiali%C3%ABle-uitslag-tweede-kamerverkiezing-12-september-2012>.

6 De formatie van 2012 was de eerste waarin koningin Beatrix geen actieve rol speelt. Op 27 maart 2012 wijzigde de Tweede Kamer namelijk haar Reglement van Orde, waardoor voortaan informateurs door de Kamer worden benoemd, in plaats van door de koningin.

7 Voor meer informatie zie ook hoofdstuk 1 van dit beleidsoverzicht.

8 Voor meer informatie wordt verwezen naar <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>.

Voor alle nieuwkomers biedt beheersing van het de Nederlandse taal, kennis van de samenleving en betaald werk het beste perspectief op succesvolle integratie.

Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste voornemens op het gebied van asiel, immigratie en integratie.

Asiel

Het Nederlandse toelatingsbeleid richt zich op de bescherming van vreemdelingen die zelf, op grond van de internationale en Europese beschermingsnormen, vervolging of ernstige mensenrechtenschendingen te vrezen hebben. De nationale beschermingsgronden, waaronder het categoriaal beschermingsbeleid, worden uit de Vreemdelingenwet geschrapt. Toelatingsprocedures worden gestroomlijnd en zoveel mogelijk bekort, in het bijzonder als het gaat om vervolgaanvragen en om reguliere aanvragen die worden ingediend in het kader van de nareis-procedure. De prikkels en mogelijkheden om procedure op procedure te stapelen, worden weggenomen. Deze maatregelen zijn erop gericht zorgvuldig te toetsen of bescherming nodig is en bij afwijzing het perspectief eenduidig op terugkeer te richten.

Het kabinet is van plan alleenstaande minderjarige vreemdelingen, mede in het belang van de ontwikkeling van de kinderen zelf, zo snel mogelijk in het land van herkomst met hun familie te herenigen, of onder te brengen in een opvangvoorziening in het land van herkomst.

Kinderen van afgewezen asielzoekers die tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in Nederland hebben verbleven krijgen een verblijfsvergunning. Voorwaarde hierbij is dat zij deze aanvragen voor het bereiken van de leeftijd van 21 jaar en zij zich niet langdurig aan het toezicht van de rijksoverheid hebben onttrokken. Hetzelfde geldt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in Nederland hebben verbleven. De in Nederland verblijvende gezinsleden van kinderen van afgewezen asielzoekers, krijgen bij deze vergunningsverlening een afgeleide verblijfsvergunning.⁹

Het voorgaande wordt vervat in een overgangsregeling, deze overgangsregeling is onderdeel van een definitieve regeling. In de definitieve regeling kunnen kinderen van afgewezen asielzoekers of alleenstaande minderjarige vreemdelingen die vijf jaar of langer aaneengesloten in Nederland hebben verbleven voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, alleen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij deze aanvragen voordat zij de leeftijd van 19 jaar hebben bereikt. Zij moeten dan, voordat zij de leeftijd van 18 jaar bereikten, hebben voldaan aan de voorwaarden dat zij zich niet langdurig aan het toezicht van de rijksoverheid hebben onttrokken, aan hun terugkeer hebben meegewerkt en hun identiteit hebben aangetoond, onder meer door het overleggen van documenten en/of consistent en naar waarheid verklaren en antwoorden.

Een beroep op deze regeling biedt geen recht op opvang. Geen vergunning op grond van deze regeling wordt verleend aan een vreemdeling die een zwaar delict heeft begaan of aan wie is tegengeworpen dat hij oorlogsmisdaden heeft begaan en evenmin aan zijn gezinsleden. Indien voor, tijdens of na de aanvraag voor de overkomst van een of beide ouders door een alleenstaande minderjarige vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft gekregen op grond van deze regeling onjuiste gegevens zijn verstrekt met betrekking tot zijn ouders, leidt dit tot intrekking van zijn verblijfsvergunning.

Het kabinet is van plan de Nederlandse bijdrage voor opvang van vluchtelingen in de regio te verhogen.

Gezinsmigratie

Nederland blijft in EU-verband pleiten voor aanscherping van de gezinsherenigingsrichtlijn. Deze aanscherping betreft een leeftijd van ten minste 24 jaar, het in voldoende mate in eigen levensonderhoud kunnen voorzien door inkomen uit arbeid, en maatregelen om schijnhuwelijken en huwelijksdwang effectief tegen te gaan.

Het kabinet benadrukt dat gezinsmigratie het kerngezin betreft: een duurzame, exclusieve relatie tussen partners en degenen die door biologische verwantschap tot het gezinshuishouden behoren.¹⁰ Huwelijken tussen neef en nicht worden in beginsel verboden.

Illegale immigratie en terugkeer

Het kabinet is van plan om geen verblijfsvergunning te verstrekken als de aanvrager eerder illegaal in Nederland heeft verbleven of fraude heeft gepleegd. Vreemdelingen die veroordeeld zijn voor een delict moeten eerder worden uitgezet. Het kabinet wil de toetsingsperiode verlengen tot vijf jaar en is van plan om bij recidive de norm voor veelplegers toe te passen. De plannen van het vorige kabinet om illegaliteit strafbaar te stellen worden overgenomen. Mensen en particuliere organisaties die om humanitaire redenen illegalen behulpzaam zijn, zijn niet strafbaar.

Het terugkeerbeleid wordt geïntensiveerd. Wie niet in Nederland mag verblijven moet zelfstandig vertrekken of wordt uitgezet. Het kabinet gaat druk uitoefenen op landen om hun onderdanen terug te nemen aan wie geen verblijf in Nederland wordt toegestaan. Dit kan consequenties hebben voor de handels- en ontwikkelingscontacten met deze landen.

Inburgering en integratie

De eisen voor inburgering worden zowel in Nederland als in het buitenland aangescherpt. Voorbereiding op het inburgeringsexamen is een verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf.¹¹ Het kabinet benadrukt dat inburgeringsinspanningen consequent en vanaf het begin worden gemonitord. Vreemdelingen die zich onvoldoende inzetten kunnen hun verblijfsvergunningen verliezen, met uitzondering van vreemdelingen met

¹⁰ Voor meer informatie zie ook paragraaf 3.2 van dit beleidsoverzicht.

¹¹ Voor meer informatie zie ook paragraaf 3.5 in dit beleidsoverzicht.

een verblijfsvergunning asiel. Maar ook van de laatste groep wordt verwacht dat zij zich inzetten om belemmeringen voor werk, zoals het niet beheersen van de Nederlandse taal, weg te nemen. Het kabinet wil hoge eisen stellen aan het in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering: wie de Nederlandse taal niet beheerst krijgt geen bijstandsuitkering. Het kabinet is van plan dit uitgangspunt consequent toe te passen: voor vreemdelingen uit derde landen, EU-onderdanen en Nederlanders.

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid herschreven.

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid is opgetekend in de Vreemdelingencirculaire die bestaat uit de delen A (toegang, toezicht en terugkeer), B (regulier), C (asiel). De Vreemdelingencirculaire is omvangrijk en complex en daarom zijn de drie delen nu geheel herschreven. Er is dus geen sprake van een beleidswijziging. De delen A en C zijn bij besluit van 19 december 2012 opnieuw vastgesteld. Op 1 april 2013 treedt de nieuwe Vreemdelingencirculaire (delen A en C) in werking.

De delen A en C zijn herschreven in een 'minimale' stijl. Dat wil zeggen dat alleen teksten zijn opgenomen die beleidsregels bevatten. Herhalingen van wet- en regelgeving en voorbeelden en overige teksten ter uitleg zijn geschrapt. Het taalgebruik is vereenvoudigd, toegankelijker en eenduidiger. Het taalgebruik is ook directiever en daarmee duidelijker geworden. De Vreemdelingencirculaire telt nu nog circa 240 pagina's: een derde van de oorspronkelijke omvang. Deel B (regulier) van de Vreemdelingencirculaire was al eerder herschreven. Dit deel treedt tegelijk in werking met de Wet Modern Migratiebeleid.

3 REGULIERE IMMIGRATIE EN MOBILITEIT

Het Nederlandse parlement heeft in 2010 ingestemd met het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid. Modern Migratiebeleid betreft met name de reguliere verblijfsdoelen zoals arbeid, studie en gezinshereniging.¹² De nieuwe Wet zou per 1 januari 2011 in werking treden. Door de invoering van een nieuw computersysteem van de IND, INDiGO, is de inwerkingtreding echter vertraagd. Dit computersysteem is de randvoorwaarde voor het invoeren van het Modern Migratiebeleid.

Een belangrijk oogmerk van het Modern Migratiebeleid is het sneller en efficiënter maken van de toelatingsprocedures door onder andere de samenvoeging van de aanvraagprocedures voor de machtiging tot voorlopig verblijf en de verblijfsvergunning en de versnelde procedure voor erkende referenten.¹³ Hierdoor vervalt voor veel vreemdelingen en referenten een dubbele aanvraagprocedure met een dubbele toetsing. Een ander voordeel is dat verblijfsvergunningen minder vaak verlengd of gewijzigd hoeven te worden. De reden hiervoor is dat verblijfsvergunningen in het Modern Migratiebeleid doorgaans voor een langere duur verleend zullen worden en de mogelijkheid om binnen bepaalde verblijfsdoelen te veranderen bestaat, zonder dat een nieuwe verblijfsvergunning nodig is.¹⁴ Het Modern Migratiebeleid leidt tot snellere procedures en minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Daarbij geeft het Modern Migratiebeleid de referent een sterkere rol in de toelatingprocedures en meer verantwoordelijkheden en verplichtingen in het kader van het toezicht. Dit gaat gepaard met een effectief toezicht en zichtbare handhaving. Met het Modern Migratiebeleid wordt naast het bestaande toezicht op vreemdelingen een stelsel van toezicht op referenten ingevoerd. Ook wordt de bestuurlijke boete in het vreemdelingenrecht geïntroduceerd. Burgers en bedrijven die zich niet aan de regels houden, krijgen extra aandacht en kunnen onder meer worden geconfronteerd met een bestuurlijke boete.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het Modern Migratiebeleid is de IND een aantal proeftuinen gestart, waarin zoveel mogelijk volgens de principes van het Modern Migratiebeleid wordt gewerkt.¹⁵ Door de inrichting van de proeftuinen kunnen zowel de IND als de klanten ervaring opdoen met de nieuwe elementen van het Modern Migratiebeleid waaronder het (erkende) referentschap, de Toegang en Verblijfprocedure, de gewijzigde rechten en plichten van referent en vreemdelingen en de gegevensuitwisseling met ketenpartners.¹⁶ De ervaring die in de proeftuinen is opgedaan met de Toegang en Verblijfprocedure (TEV) lijkt er op te duiden dat de procedure uitvoerbaar is en dat het voor de klant versnelling en vereenvoudiging oplevert.

Naar verwachting treedt het Modern Migratiebeleid op 1 juni 2013 in werking.

¹² Een uitvoeriger beschrijving is te vinden in het beleidsoverzicht 2010, INDIAC–NL EMN NCP (2011).

¹³ *Kamerstukken II* 2010-2011, 33000 VII, nr. 53.

¹⁴ Van bijvoorbeeld werkgever of onderwijsinstelling.

¹⁵ De eerste proeftuin, de proeftuin Au Pair is op 1 juli 2008 gestart.

¹⁶ De volgende proeftuinen zijn opgestart: proeftuin Au Pair, proeftuin Kennismigranten, proeftuin Studie en proeftuin culturele uitwisseling.

Expat Center

Het Expat Center Brabant is in 2012 samen met de International Service Desks in Maastricht en Tilburg verder gegaan als Holland Expat Center South. Het nieuwe Expat Center is een one-stop shop voor expats die wonen en werken in Zuid-Nederland. Het Expat Center regelt de formaliteiten voor internationale arbeidsmigranten en informeert ze over allerlei praktische zaken waarmee ze in Nederland te maken krijgen. Het Expat Center is een gezamenlijk initiatief van de deelnemende gemeenten (Eindhoven, Tilburg, Maastricht), de IND, de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij, Brainport Development, Midpoint Brabant en de provincies Noord-Brabant en Limburg.

Eerder zijn Expat Centers in Nederland gevestigd in onder andere Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven.

INDiGO

INDiGO is het nieuwe computersysteem van de IND dat het verouderde informatie-systeem (INDIS) moet gaan vervangen. De IND is een organisatie waarin zeer grote aantallen dossiers worden behandeld. Van oudsher gebeurt dit op basis van fysieke dossiers, waardoor de afhandeling arbeidsintensief is. Met INDiGO worden grote delen van het productieproces gedigitaliseerd. Hierdoor kan de IND efficiënter werken en kunnen dienstverlening en handhaving worden verbeterd. De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft in 2012 de Tweede Kamer driemaandelijks geïnformeerd over de voortgang van INDiGO, laatstelijk op 4 oktober 2012.¹⁷ De doelstelling voor 2012 dat INDiGO het primaire systeem van de IND zou worden, is gehaald. De IND heeft echter nog een deel van 2013 nodig om de implementatie van INDiGO en de conversie (het overzetten van de gegevens van INDIS naar INDiGO) af te ronden. Tijdens deze fase wordt INDiGO gevuld met gegevens uit INDIS.

Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures

Op 22 februari 2011 heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan de Tweede Kamer zijn beleidsvoornemens bekend gemaakt voor snelle, duidelijke en zorgvuldige toelatingsprocedures.¹⁸ Naar aanleiding van deze beleidsvoornemens is het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) ingericht. Dit programma moet de maatregelen realiseren. In de eerste fase van het programma zijn de aangekondigde maatregelen getoetst op uitvoerbaarheid in een ex ante uitvoeringstoets (EAUT). In de tweede fase wordt de implementatie van maatregelen voorbereid. Op 22 mei 2012 heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie & Asiel zijn brief, uitwerking stroomlijning Toelatingsprocedures, aangeboden aan de Tweede Kamer.¹⁹ Ten behoeve van de tweede fase van het programma zijn in 2012 vier projecten ingericht, waaronder het Project Regulier.²⁰ In samenwerking met de ketenpartners Dienst Terugkeer en Vertrek, Vreemdelingenpolitie, Vluchtelingenwerk, Raad voor Rechtsbijstand en het Cen-

¹⁷ Kamerstukken II 2012-2013, 30 573, nr. 100, nr. 106 en nr. 111.

¹⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 19637, nr. 1400.

¹⁹ Kamerstukken II 2011-2012, 19637 nr. 1532.

²⁰ Naast het hier genoemde project regulier bestaan er nog drie andere projecten: het project asiel (zie hoofdstuk 5), het project no cure no fee en het project rechtelijke procedures. Voor meer informatie over het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt verwezen naar Kamerstukken II 2010-2011, 19637, nr. 1400 en Kamerstukken II 2011-2012, 19637 nr. 1532.

traal Opvang Asielzoekers heeft het Projectteam Regulier de voorbereidingen getroffen om de maatregelen medio 2013 te kunnen implementeren.

Voor Regulier houden de maatregelen onder andere in:

De invoering van de ééndagstoets voor de humanitaire reguliere (vervolg)aanvragen
Humanitaire reguliere (vervolg)aanvragen van vreemdelingen zullen in een ééndagstoets worden beoordeeld. De humanitaire reguliere (vervolg)aanvraag wordt in de toekomst voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding, waardoor voorafgaand aan de afspraak het dossier al kan worden beoordeeld. Hierdoor kan sneller beslist worden op de aanvraag waardoor de vreemdeling sneller duidelijkheid krijgt over het verblijfsprospectief in Nederland.

Het ambtshalve meetoetsen van alle humanitaire reguliere gronden bij de eerste humanitaire reguliere aanvragen

Om het stapelen van procedures tegen te gaan, zullen bij een eerste humanitaire reguliere aanvraag zoveel mogelijk ambtshalve andere humanitaire beleidskaders mee worden getoetst. De beslissing zal worden uitgereikt in de vorm van een meeromvattende beschikking.

Het zelf aanleveren van het medisch dossier door de vreemdeling

Voortaan zal bij alle aanvragen waarin medische omstandigheden een rol spelen, als voorwaarde worden gesteld dat de vreemdeling zelf de relevante medische gegevens aanlevert. De bewijslast inzake de medische situatie wordt hiermee naar de vreemdeling verschoven. Tevens wordt hiermee de doorlooptijd van de aanvraag verkort.

Het stroomlijnen van de vervolgaanvragen vanuit een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of gezinslocatie (GL)

Gezinnen met minderjarige kinderen die een vervolgaanvraag indienen vanuit een Gezinslocatie of Vrijheidsbeperkende locatie moeten in het zicht blijven van de regievoerder van Dienst Terugkeer en Vertrek.²¹ De nadruk moet gericht blijven op terugkeer. Om hieraan uitvoering te geven, worden reguliere vervolgaanvragen uit Gezinslocaties en Vrijheidsbeperkende locaties met prioriteit behandeld.

3.1 Economische migratie

Als werkgevers geen arbeidskrachten kunnen vinden in Nederland, kunnen zij op zoek gaan naar werknemers in het buitenland. Voor de toelating van personeel van buiten de EU en de Europese Economische Ruimte (EER) (of uit de nieuwe Europese lidstaten Bulgarije en Roemenië) is in principe een tewerkstellingsvergunning vereist. Werkgevers die personeel van buiten de EU/EER (of uit Bulgarije en Roemenië) in Nederland willen laten werken, moeten via het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) een tewerkstellingsvergunning aanvragen. Uitgangspunt bij het verlenen van tewerk-

21 Voor meer informatie zie paragraaf 4.2 over terugkeer.

stellingsvergunningen is dat in Nederland en de Europese Unie onvoldoende arbeidsaanbod beschikbaar is.²² Zo zal het UWV bij aanvragen van werkgevers voor een tewerkstellingsvergunning scherp kijken of er mensen in Nederland of Europa zijn die het werk kunnen doen en of de werkgever dat voldoende heeft onderzocht. Heeft een werkgever dat onvoldoende gedaan of wordt er een te laag salaris geboden, dan wordt de tewerkstellingsvergunning geweigerd. Er wordt dan ook geen verblijfsvergunning verleend.

De Nederlandse arbeidsmarkt wordt beschermd door de Wet Arbeid Vreemdelingen (Wav). Het UWV voert deze wet uit; de Inspectie SZW ziet toe op handhaving.

De afgelopen jaren is gewerkt aan het aantrekkelijker maken van Nederland voor kennismigranten. Voor kennismigranten die langer dan drie maanden naar Nederland komen is de Kennismigrantenregeling ingevoerd. Bedrijven hoeven dan geen tewerkstellingsvergunning (twv) aan te vragen.

Hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de EU zijn welkom omdat zij een bijdrage leveren aan de Nederlandse kenniseconomie. De Kennismigrantenregeling is daarom laagdrempelig en eenvoudig, doordat enkel een salariscriterium geldt. Het salaris van de kennismigrant moet wel marktconform zijn (vergelijkbaar met wat Nederlanders in een vergelijkbaar beroep onder normale arbeidstijden verdienen). Kennismigranten hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig.

Herziening van de Wet arbeid vreemdelingen

In het regeerakkoord van het toenmalige kabinet-Rutte I zijn afspraken opgenomen over een onderzoek naar mogelijk aanscherpingen van de Wet arbeid vreemdelingen en naar mogelijk misbruik van de kennismigrantenregeling.

Op 11 april 2011 heeft het toenmalige kabinet-Rutte I de resultaten aan de Tweede Kamer aangeboden en is een aantal aanscherpingen voorgesteld voor een betere werking van de wet.²³ Een structurele herziening van Wet arbeid vreemdelingen is niet nodig. Ook blijkt uit de resultaten van het onderzoek dat de Kennismigrantenregeling niet structureel hoeft te worden aangepast.²⁴

Op 9 november 2012 heeft de Tweede Kamer het voorstel van wet tot herziening van de Wet arbeid vreemdelingen in behandeling genomen.²⁵ Het voorstel houdt in dat de Wet arbeid vreemdelingen op een aantal onderdelen wordt aangepast:

Aanscherping toets op prioriteitgenietend aanbod

De eerste aanscherping van de Wet arbeid vreemdelingen hangt samen met de ambitie van het kabinet-Rutte II dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. Er ontvangen nog te veel mensen die kunnen werken een uitkering. Het kabinet vindt het onacceptabel om aanbod van buiten de EU aan te spreken, als niet

22 *Kamerstukken II 2010-2011, 32144, nr. 5.*

23 *Kamerstukken II 2010-2011, 32144, nr. 5.*

24 *Kamerstukken II 2012-2013, 33475, nr. 3.*

25 *Kamerstukken II 2012-2013, 33475, nr. 3.*

eerst de mogelijkheden maximaal zijn benut om het aanbod in Nederland en in de Europese Unie in te zetten. Pas als er vacatures zijn die niet vervuld kunnen worden met prioriteitgenietend aanbod (binnenlands aanbod en arbeidskrachten uit de overige landen van de EU), ontstaat er ruimte voor werknemers van buiten de EU.

Tewerkstellingsvergunning voor maximaal 1 jaar

De duur van de tewerkstellingsvergunning wordt ingeperkt tot 1 jaar. Voor tewerkstellingsvergunningen zonder arbeidsmarkttoets (bijv. artiesten, sporters) geldt dat de duur van de tewerkstellingsvergunning maximaal 3 jaar is.

Bovendien is verlenging van de tewerkstellingsvergunning niet meer mogelijk. Indien de duur is verstreken, zal een nieuwe tewerkstellingsvergunning moeten worden aangevraagd.

Voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden

Arbeidswetgeving dient ter bescherming van werknemers tegen slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling, illegaliteit en verdringing op de arbeidsmarkt. Migranten blijven gevoelig voor misbruik op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. Dit is niet alleen nadelig voor migranten zelf, maar zorgt ook voor oneerlijke concurrentie ten opzichte van Nederlandse werknemers. Het kabinet heeft in 2012 het sanctieregime voor overtredingen van de arbeidswetgeving stevig aangescherpt in de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.²⁶ Deze wet treedt op 1 januari 2013 in werking.

Stimuleren van de kenniseconomie

In het regeerakkoord heeft het kabinet-Rutte II de ambitie uitgesproken om te behoren tot de top vijf van kenniseconomieën in de wereld. Dit vraagt onder meer om versterking van de kwaliteit van het onderwijs. Nederland moet excellente docenten en studenten kunnen aantrekken.²⁷ Kennis is voor de economie cruciaal om internationaal concurrerend te kunnen zijn.

Stage illegale student

In 2012 was er in Nederland veel discussie over de kwestie dat vreemdelingen zonder verblijfstitel onderwijs kunnen volgen (als ze daar voor hun achttiende aan zijn begonnen), maar geen stage kunnen lopen. Voor stage is op grond van de Wet arbeid vreemdelingen een tewerkstellingsvergunning vereist en deze kan niet worden verleend voor een vreemdeling zonder (de juiste) verblijfstitel. Vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om stage te lopen, kunnen illegale jongeren geen diploma behalen.

Op 8 december 2012 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laten weten dat het kabinet deze situatie onwenselijk acht. Het lopen van een stage wordt mogelijk onder de volgende voorwaarden:

- De stage is verplicht om een opleiding te kunnen voltooien;

²⁶ Stb. 2012, 642.

²⁷ Voor meer informatie over studie en onderzoek zie paragraaf 3.3.

- De illegale vreemdeling is voor zijn achttiende levensjaar aan deze opleiding begonnen;
- De opleiding valt onder de beroepsopleidende leerweg (BOL) in het Middelbaar beroepsonderwijs;
- De stage is onbezoldigd.

Hiervoor wordt een uitzondering gemaakt op de tewerkstellingsvergunningplicht in het Besluit uitvoering Wet arbeid Vreemdelingen. Deze uitzondering treedt naar verwachting 1 juli 2013 in werking. Tot die tijd zal de Inspectie SZW niet actief handhaven.²⁸

Pilot kort verblijf kennismigranten

Op 1 januari 2012 is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een pilot gestart om het ook voor kennismigranten die korter dan drie maanden in ons land willen verblijven mogelijk te maken een eenvoudige procedure te volgen. Het UWV voert deze pilot uit. De pilot duurt twee jaar en eindigt op 31 december 2013. In de tussenliggende periode wordt onderzocht of dit voor kennismigranten en hun werkgevers nuttig is en of de proef wordt omgezet in een definitieve regeling.

Voor een verblijf van minder dan drie maanden moeten werkgevers van kennismigranten, anders dan bij de kennismigrantenregeling, een twv aanvragen.

De pilot houdt in dat bij aanvraag van de vw niet wordt getoetst aan het prioriteitgenietend aanbod en dat ook de bijbehorende termijn van ten minste vijf weken voor vacaturemelding niet aan de orde is. Hierdoor kan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) binnen twee weken (streeftermijn) na een complete aanvraag een vergunning verstrekken.

Alleen werkgevers die door de IND zijn toegelaten tot de kennismigrantenregeling kunnen in aanmerking komen voor deze regeling.²⁹

3.2 Gezinsmigratie

Het toenmalige kabinet-Rutte I heeft in 2011 aangegeven strengere eisen te willen stellen aan nieuwkomers voordat zij naar Nederland komen, zodat diegenen die naar Nederland komen beter in staat zijn te integreren in de Nederlandse samenleving.³⁰ Per 1 oktober 2012 zijn maatregelen genomen die betrekking hebben op gezinshereniging en -vorming.³¹

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1 is de Nederlandse Tweede Kamer van politieke samenstelling veranderd. Op 27 september 2012 heeft de Tweede Kamer een motie ingediend om de invoering van de nieuwe gezinsmaatregelen op te schorten tot na het einde van de formatie van het nieuwe kabinet.³² Het was echter juridisch en technisch

²⁸ Kamerstukken II 2012-2013, 32144, nr. 21.

²⁹ Stcrt. 2011 nr. 21341.

³⁰ Voor meer informatie wordt verwezen naar het Beleidsoverzicht 2011, INDIAC-NL EMN NCP (2012).

³¹ Stbl. 2012, nr. 148.

³² Kamerstukken II 2012-2013, 32175, nr. 38.

niet meer mogelijk de inwerkingtreding van de maatregelen op te schorten en onderstaande maatregelen zijn per 1 oktober 2012 in werking getreden:

Het beleid verruimde gezinshereniging, het ouderenbeleid en het beleid familiebezoek (voor maximaal 6 maanden) is komen te vervallen. Vreemdelingen die op 1 oktober 2012 al in het bezit waren van een verblijfsvergunning voor een verblijfsdoel dat is komen te vervallen, behouden deze verblijfsvergunning en kunnen de geldigheidsduur van deze vergunning ook ná 1 oktober 2012 verlengen. Verder kunnen vanaf 1 oktober 2012 referenten (verblijfgevers) die een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd hebben pas een gezinlid naar Nederland halen, als zij ten minste 1 jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Deze voorwaarde geldt niet voor referenten (verblijfgevers) die een verblijfsvergunning hebben met een tijdelijk verblijfsdoel in de zin van het Besluit inburgering.

De termijn om in aanmerking te kunnen komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning op grond van voortgezet verblijf is verlengd van 3 naar 5 jaar. Ten slotte is de termijn waarna in ieder geval wordt aangenomen dat het hoofdverblijf naar het buitenland is verplaatst, teruggebracht van 9 naar 6 maanden.

De belangrijkste op 1 oktober 2012 ingevoerde wijziging is dat gezinshereniging en –vorming alleen nog mogelijk is voor partners die gehuwd zijn of die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, en hun minderjarige kinderen. Een uitzondering hierop geldt voor partners voor wie het op grond van wet- en regelgeving in het land van herkomst onmogelijk is om te trouwen of een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Zij kunnen in aanmerking komen voor een ‘tijdelijke trouwvergunning’.³³

Naar aanleiding van het op 29 oktober 2012 tot stand gekomen regeerakkoord van het kabinet-Rutte II, waarin is vastgelegd dat voor gezinshereniging en –vorming een duurzame en exclusieve relatie volstaat, heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer bij brief van 21 december 2012 geïnformeerd dat het partnerbeleid, zoals dat gold vóór 1 oktober 2012, opnieuw wordt ingevoerd.³⁴ Hiervoor is wijziging van het Vreemdelingenbesluit nodig. Het streven is gericht op inwerkingtreding van deze wijziging in april 2013. Bij wijze van overgangsmaatregel zal op (advies)aanvragen voor verblijf bij partner, die op of na 1 oktober 2012 door de IND zijn ontvangen, worden getoetst aan het partnerbeleid zoals dat nog luidde op 30 september 2012. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan zal, met toepassing van artikel 3.13, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit, positief worden beslist.

33 Deze vergunning is zes maanden geldig en is alleen bedoeld om hier in Nederland te trouwen. Als het huwelijk binnen zes maanden is voltrokken (of het partnerschap is binnen zes maanden geregistreerd), dan kan de vergunning worden gewijzigd in een vergunning voor verblijf bij echtgenoot of geregistreerd partner. De tijdelijke trouwvergunning kan pas worden aangevraagd vanaf 1 oktober 2012. Bij de aanvraag moet duidelijk zijn dat het niet mogelijk is om in het land van herkomst van de partner te trouwen. Het moet gaan om een wettelijke onmogelijkheid. Bijvoorbeeld als op grond van de wetgeving in het land van herkomst het niet mogelijk is om een huwelijk te sluiten tussen partners van het gelijke geslacht.

34 *Kamerstukken II 2012-2013, 32175 nr. 47.*

Verlaging leges gezinsmigratie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 9 oktober 2012 beslist dat de hoge leges die moeten worden betaald bij aanvragen om gezinshereniging het nuttig effect aan Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86 ontnemen en daarom in strijd zijn met het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een brief van 28 november 2012 aan de Eerste en Tweede Kamer bericht dat de leges voor aanvragen om gezinshereniging opnieuw zijn vastgesteld.

De leges zullen als volgt wijzigen:

	MVV	VVR na MVV	VVR zonder MVV	Verlenging
Langdurig ingezetene derdelanders	-	-	oud: 130 nieuw: 150	oud: 130 nieuw: 150
Gezinshereniging (volwassenen)	oud: 1.250 nieuw: 225	oud: 300 nieuw: 0	oud: 1.250 nieuw: 225	oud: 375 nieuw: 225
Gezinstarief voor meereizende Gezinsleden	oud: 250 nieuw: 225	oud: 300 nieuw: 0	oud: 250 nieuw: 225	oud: 150 ^{35*} nieuw: 150*
Studie	oud: 300 nieuw: 300	oud: 300 nieuw: 0	oud: 600 nieuw: 300	oud: 150 nieuw: 150
Wetenschappelijk onderzoek	oud: 350 nieuw: 300	oud: 0 nieuw: 0	oud: 600 nieuw: 300	oud: 375 nieuw: 300

De nieuwe bedragen treden op 1 februari 2013 in werking.

3.3 Studiemigratie

Studie

Nederland wil, conform de Richtlijn 2004/114/EG, een vruchtbare bodem zijn voor economie, wetenschap en cultuur. De overheid ziet de toelating van talentvolle kennis- en studiemigranten mede als middel om dit te realiseren.

Wanneer een internationale student zich wil inschrijven bij een Nederlandse onderwijsinstelling, wordt de toelaatbaarheid beoordeeld aan de hand van de benodigde vooropleiding, het vakkenpakket, de behaalde (erkende) diploma's en de taalvaardigheid, gericht op de specifieke opleiding waarvoor de inschrijving wordt verzocht. De vaardigheid van de Engelse taal is een vereiste wanneer het een Engelstalige opleiding betreft en wordt door de onderwijsinstellingen middels een taaltest vastgelegd. In het geval dat de internationale student niet aan alle vereisten voor toelating tot een specifieke opleiding voldoet maar de onderwijsinstelling verwacht dat dit wel bereikt kan worden met een voorbereidende opleiding, kan de internationale student toegang krijgen tot

een voorbereidend brugprogramma van maximaal een jaar. Hiervoor wordt tot aan de inwerkingtreding van het modern migratiebeleid een aparte verblijfsvergunning verleend, waarvoor geen verlenging mogelijk is.³⁶

Daarnaast moet worden voldaan aan de voorwaarden zoals benoemd in de Vreemdelingenwet om toegang tot Nederland te krijgen.

Wetenschappelijk onderzoeker

Wetenschappelijk onderzoekers hebben verschillende mogelijkheden om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in Nederland:

Richtlijn 2005/71/EG

Om als wetenschappelijk onderzoeker naar Nederland te kunnen komen (conform Richtlijn 2005/71), moet de onderzoeksinstelling erkend zijn en een gastovereenkomst sluiten met de vreemdeling. De toelatingsprocedure is, net zoals bij de procedure voor studie, een referentenprocedure en kan in principe alleen door tussenkomst van de onderzoeksinstelling worden ingediend.

Wetenschappelijk onderzoekers die vallen onder de Richtlijn 2005/71 hebben geen tewerkstellingvergunning nodig voor het verrichten van onderzoek maar het is ook niet toegestaan om andere arbeid te verrichten tijdens het verblijf in Nederland. De verblijfsvergunning wordt verleend onder de beperking: 'verblijf als onderzoeker in de zin van Richtlijn 2005/71/EG.'

Kennismigrantenregeling

Om als onderzoeker op grond van de Richtlijn 2005/71/EG in Nederland te verblijven moet het merendeel van de werkzaamheden gelegen zijn in het verrichten van onderzoek (> 51%). Als onderzoekers daar niet aan voldoen omdat zij bijvoorbeeld meer onderwijswerkzaamheden verrichten maken zij veelal gebruik van de kennismigrantenregeling. Verder is het op grond van de Richtlijn 2005/71/EG niet mogelijk om onderzoek te verrichten aan een hbo-instelling. Ook dat is mogelijk binnen de kennismigrantenregeling. Voor kennismigranten die een betaald promotie-onderzoek verrichten geldt in tegenstelling tot andere kennismigranten geen looncriterium. Kennismigranten mogen op basis van het Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen in Nederland zonder tewerkstellingsvergunning werken.

Verblijf als bezoldigd wetenschappelijk onderzoeker

Naast de Richtlijn 2005/71/EG en de kennismigrantenregeling zijn er in het arbeidsmigratiebeleid ook wetenschappelijk onderzoekers benoemd die wel een tewerkstellingsvergunning nodig hebben.³⁷

36 Voor meer informatie wordt verwezen naar het rapport over de Immigratie van internationale studenten naar Nederland, INDIAC – NL EMN NCP (2012).

37 Voor de invoering van de Richtlijn 2005/71/EG waren de meeste wetenschappelijk onderzoekers in het bezit van een verblijfsvergunning onder de beperking arbeid in loondienst. Met de invoering van het modern migratiebeleid komt deze verblijfsvergunning voor wetenschappelijk onderzoeker te vervallen. Onbezoldigde wetenschappelijk onderzoeker hebben geen tewerkstellingsvergunning nodig om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning onder de beperking arbeid in loondienst.

Dit zijn bijvoorbeeld:

- Assistenten in opleiding en onderzoekers in opleiding bij een universitaire instelling;
- Vreemdelingen die in de postdoctorale fase voor een duur van maximaal twee jaar specifieke onderzoekstaken in lopende onderzoeksprojecten komen verrichten; en
- Hooggekwalificeerde onderzoekers die op voordracht van de Koninklijke academie voor Wetenschappen op basis van een tijdelijke aanstelling onderzoekswerkzaamheden komen verrichten.³⁸

Deze wetenschappelijk onderzoekers krijgen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd onder de beperking 'arbeid in loondienst.'

Het 'zoekjaar afgestudeerde' en de 'regeling hoogopgeleiden'

Er bestaan tot aan de inwerkingtreding van het modern migratiebeleid twee regelingen die bepaalde groepen vreemdelingen de mogelijkheid bieden om gedurende een periode van maximaal een jaar in Nederland te verblijven om een baan als kennismigrant te vinden. Deze regelingen heten het 'zoekjaar afgestudeerde' en de 'regeling hoogopgeleiden'. Onder het modern migratiebeleid zijn deze regelingen samengevoegd tot verblijf in het kader van het 'zoeken naar en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst'.

Zoekjaar afgestudeerde

De verblijfsvergunning voor een zoekjaar is bedoeld voor buitenlandse studenten die in Nederland aan een hogere onderwijsinstelling zijn afgestudeerd en zich willen oriënteren op de Nederlandse arbeidsmarkt om uiteindelijk een baan als kennismigrant te vinden³⁹. Met deze verblijfsvergunning is het toegestaan om gedurende het zoekjaar arbeid te verrichten, zonder dat de werkgever hoeft te beschikken over een tewerkstellingsvergunning.

Regeling hoogopgeleiden

Buitenlandse studenten kunnen een verblijfsvergunning als hoogopgeleide aanvragen. Deze optie staat in de eerste plaats open voor studenten die in Nederland een opleiding op Master niveau hebben afgerond of zijn gepromoveerd. In de tweede plaats komen ook vreemdelingen die in het buitenland een Master diploma hebben behaald in aanmerking. Zij moeten de titel hebben behaald aan een van de universiteiten uit de top-200 ranglijst van de meest recente lijst van de Times Higher Education World University Rankings, de QS World University Rankings, of de Shanghai Jiao Tong Ranking.

De aanvraag wordt beoordeeld aan de hand van een puntensysteem waarbij onder meer het niveau van de opleiding en de leeftijd van de vreemdeling van belang zijn. Tijdens de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning als hoogopgeleide kan de vreemdeling in Nederland zoeken naar een baan als kennismigrant, of een aanvraag als zelfstandige indienen. De verblijfsvergunning wordt voor 1 jaar verleend en is niet verleng-

38 Bij deze categorieën kan al sprake zijn van een overlap met Richtlijn 2005/71/EG.

39 De salarisdrempel voor deze categorie kennismigranten bedraagt, ongeacht hun leeftijd, € 27.336 bruto per jaar.

baar. De houder van een verblijfsvergunning als hoogopgeleide mag arbeid verrichten als zijn werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning.

Vreemdelingen kunnen tot drie jaar na de datum van hun afstuderen een verblijfsvergunning als hoogopgeleide aanvragen.

Wet Modern Migratiebeleid proeftuin Toegang en Verblijfprocedure Studie

In de inleiding van dit hoofdstuk is uitvoerig ingegaan op het Wet Modern Migratiebeleid. In maart 2009 is de proeftuin Toegang en Verblijfprocedure (TEV) studie van start gegaan met 10 onderwijsinstellingen en sinds 2012 neemt een overgrote meerderheid van de onderwijsinstellingen deel aan deze proeftuin. De onderwijsinstellingen en de internationale studenten hoeven in de TEV-procedure niet meer op twee aparte momenten aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning in te dienen. Na afgifte van de mvv verleent de IND, na inwerkingtreding van het Modern Migratiebeleid, de verblijfsvergunning ambtshalve. De ingangsdatum van deze verblijfsvergunning is in de TEV-procedure de verwachte datum van inreis of één dag na afgifte van de mvv door de diplomatieke post. Na invoering van het Modern Migratiebeleid gaat de TEV-procedure gelden voor alle verblijfsdoelen.

3.4 Overige reguliere migratie

Naast het beleid voor economische migratie, het beleid voor gezinshereniging, het beleid voor studie en onderzoek kent het Nederlandse reguliere migratiebeleid nog een aantal andere onderdelen, zoals toelating om religieuze en medische redenen. In deze paragraaf wordt ingegaan op ontwikkelingen in 2012 ten aanzien van verblijfsdoelen die niet vallen onder bovengenoemde verblijfsdoelen.

Pilot Religieus Verblijf

Vooruitlopend op de invoering van het Modern Migratiebeleid is in april 2010 de pilot religieus verblijf van start gegaan. In deze pilot gaat het om toelating van religieuzen door tussenkomst van religieuze organisaties. Doel van de pilot is om ervaring op te doen met de uitvoering van de nieuwe wet- en regelgeving en de aangepaste procedure. Daarnaast wil de IND graag kennismaken met de religieuze referenten, omdat er onder het Moderne Migratiebeleid een verschuiving van de verantwoordelijkheden van IND naar referent plaatsvindt. Naast het opdoen van ervaring is er aandacht voor het verhogen van het niveau van dienstverlening.

Binnen de pilot wordt geoefend met de Toelating en Verblijf (TEV) en de VVR-referent (REF)-procedure.

Au-Pairbeleid

Met ingang van 1 oktober 2012 is het Au-Pair-beleid gewijzigd en verduidelijkt.⁴⁰

In het beleid wordt opgenomen dat een au pair:

- geen geldbedrag voor bijvoorbeeld inschrijfgeld en/of bemiddelingskosten en/of het volgen van een (door de eigen overheid voorgeschreven) cursus ter voorbereiding op het verblijf in Nederland aan een (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau of uitwisselingsorganisatie mag betalen, dat in totaal hoger is dan 10% van het maximale bedrag dat een gastgezin maandelijks als zakgeld aan een au pair mag betalen;
- geen geldbedrag als borgsom aan een (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau of uitwisselingsorganisatie mag betalen;
- geen contract met een gastgezin of (Nederlands of buitenlands) bemiddelingsbureau of uitwisselingsorganisatie mag ondertekenen waarmee de au pair zich verplicht tot het betalen van geld of een geldboete als sanctie wegens het niet nakomen van een of meerdere bepalingen van dit contract;
- geen taken mag verrichten voor mensen die een meer dan bijzondere zorg nodig hebben, die een specifieke vaardigheid vereist. Deze taken vallen niet onder licht huishoudelijke werkzaamheden.

Deze voorwaarden zijn van toepassing op alle verzoeken om advies, alle mvv (advies) aanvragen en alle aanvragen om een verblijfsvergunning als au pair die op of na 1 oktober 2012 worden ingediend dan wel zijn ontvangen bij de IND. Uitgezonderd zijn de lopende procedures. Onder lopende procedures wordt in dit geval verstaan: alle mvv (advies)aanvragen en aanvragen om een verblijfsvergunning die voor 1 oktober 2012 zijn ingediend dan wel ontvangen bij de IND. Ook zaken waarin de mvv voor 1 oktober 2012 is afgegeven maar de daarop volgende aanvraag om een verblijfsvergunning op of na 1 oktober 2012 is ingediend, worden aangemerkt als lopende procedure. Vanaf 1 oktober 2012 zal de verblijfsvergunning niet worden verstrekt indien niet aan de nieuwe voorwaarden is voldaan. Het niet voldoen aan deze voorwaarden zal voor aanvragen die op of na 1 oktober 2012 zijn ingediend dan wel zijn ontvangen ook reden kunnen zijn voor intrekking van de verblijfsvergunning. Er geldt verder geen overgangsrecht.

Plan van aanpak huwelijksdwang

Het toenmalige kabinet-Rutte I heeft in 2012 voor een intensivering van de aanpak van huwelijksdwang gekozen. In dit verband is in juli 2012 een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend met het oog op de verruiming van de mogelijkheden tot strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang, polygamie en vrouwelijke genitale verminking. In dit plan 'Preventie van huwelijksdwang 2012-2014' worden de specifieke maatregelen beschreven die nodig zijn voor de versterking van de preventieve aanpak van huwelijksdwang.⁴¹

⁴⁰ Stcrt. 2012, nr. 16761.

⁴¹ Kamerstukken II 2011–2012, 32 175, nr. 35.

3.5 Integratie

Nederland streeft ernaar geen beleid te voeren op basis van herkomst, maar binnen het reguliere beleid maatwerk te kunnen bieden waar nodig. Integratie wordt gezien als een dynamisch proces dat verloopt langs de lijnen van een aantal strategische grootheden: een goede schoolopleiding, een wijk waarin het prettig samenwonen is, een goede fysieke en geestelijke gezondheid en duurzaam werk. Inzet is dat het reguliere beleid op deze terreinen alle groepen in de Nederlandse samenleving daadwerkelijk bereikt. Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving.⁴²

Het Nederlandse beleid is erop gericht om vreemdelingen die naar Nederland komen voor duurzaam verblijf voor te bereiden op participatie in de Nederlandse samenleving. Onderdeel van dit beleid zijn de inburgeringsvereisten als het gaat om de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving.

Op 11 september 2012 is het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige' aangenomen door de Eerste Kamer. Vanaf 2013 moeten immigranten met een verblijfsvergunning hun verplichte inburgering zelf regelen en betalen. Zij kunnen voor hun cursus en examen een sociale lening afsluiten als zij een laag inkomen hebben. Die lening hoeven zij alleen terug te betalen als zij voldoende verdienen. Een belangrijke wijziging is dat het praktijkexamen en de verschillende profielen voor inburgering plaats maken voor één centraal examen. Wie zijn verplichte inburgeringsexamen – verwijtbaar – niet binnen drie jaar haalt, kan zijn tijdelijke verblijfsvergunning kwijtraken. Als dat niet kan (bijvoorbeeld bij erkende vluchtelingen), staat er een boete op het niet tijdig halen van het examen. De overheid ziet toe op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen. Ook migranten uit de Europese Unie en Turkije kunnen een lening op sociale voorwaarden krijgen als zij vrijwillig willen inburgeren.

Om het migranten gemakkelijker te maken de vaardigheden die zij hebben opgedaan in hun land van herkomst in te zetten in Nederland, wordt de erkenning van diploma's en elders verworven competenties bespoedigd. In Nederland is het informatiecentrum Diplomawaardering (IcDW) het centrale loket waar aanvragen voor diplomawaardering kunnen worden ingediend. De aanvragen worden behandeld door het Expertisecentra Internationale diplomawaardering (IDW). IDW is een samenwerkingsverband van de Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) en de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs (Nuffic).⁴³ Afhankelijk van het soort diploma wordt de waardering uitgebracht door de Nuffic (hoger en algemeen voortgezet onderwijs) of door de SBB (middelbaar beroepsonderwijs). Diplomawaarderingen worden doorgaans aangevraagd met het oog op instroom in een Nederlandse opleiding of toetreding tot de arbeidsmarkt. Door de toenemende globalisering stijgt het aantal personen met een buitenlands diploma dat naar Neder-

42 Informatie afkomstig van de Directie Integratie en Samenleving.

43 Voor meer informatie zie: www.idw.nl.

land komt voortdurend. Op dit moment worden door de Nuffic ongeveer elfduizend diploma's per jaar gewaardeerd.⁴⁴ De SBB waardeert ongeveer 1400 diploma's per jaar.⁴⁵

Een ander uitgangspunt van het kabinet is dat generiek beleid op de gebieden van zorg, werk, onderwijs, veiligheid effectief moet zijn voor iedereen. Waar burgers belemmerd worden om te participeren, worden stappen ondernomen. Zo staat bijvoorbeeld huwelijksdwang in de weg naar integratie in Nederland en is strafbaar.⁴⁶ Het integratiebeleid is onder andere gericht op de preventie van huwelijksdwang en in 2012 is het Plan van Aanpak preventie huwelijksdwang aangeboden aan de Tweede Kamer.⁴⁷ Ook wordt in Nederland beleid gevoerd op het voorkomen van discriminatie.

De ontwikkeling en uitvoering van het integratiebeleid ligt in Nederland bij gemeenten en lokale uitvoeringsorganisaties. Integratie is dus vooral een lokale aangelegenheid. Om de integratie af te stemmen tussen de diverse organisaties is er een samenwerkingsplatform opgericht, de 'Gemeenschappelijke Integratieagenda' (GIA). Dit is een platform waar rijk, gemeenten en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) samenwerken om het integratiebeleid met elkaar af te stemmen. Vanaf 2012 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de GIA voortgezet als: de 'Gemeenschappelijke Integrale Aanpak' (GIA).⁴⁸

Door de nieuwe GIA wordt het lokale en landelijke integratiebeleid door middel van informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming versterkt. In 2012 is de handleiding 'Samen leven bindt verschillen: integratie in (versnelde) transitie' verschenen.⁴⁹ In deze handreiking wordt nader ingegaan op het integratiebeleid en worden verschillende goede voorbeelden ter inspiratie gegeven aan gemeenten. Ook vanuit het Europees Integratiefonds worden projecten van lokale partners financieel ondersteund.

Het Europees Integratiefonds wordt in Nederland gebruikt om de integratie van derdelanders van buiten de Europese Unie te bevorderen door het subsidiëren van projecten die worden uitgevoerd door lokale partijen, zoals bijvoorbeeld gemeenten of lokale stichtingen en wijkverenigingen.

Financiering vanuit het Europees Integratiefonds wordt gebruikt om zowel de sociaal-structurele als de sociaal-culturele integratie te bevorderen. Voor 2012 waren de volgende onderwerpen de strategische prioriteiten:

44 Informatie afkomstig van Nuffic.

45 Informatie afkomstig van SBB.

46 Voor meer informatie zie ook paragraaf 3.4.

47 *Kamerstukken II* 2011–2012, 32 175, nr. 35.

48 Op 5 november 2012 is het nieuwe kabinet-Rutte II geïnstalleerd. Als gevolg hiervan heeft een departementale herindeling plaatsgevonden. De Directie Integratie en Samenleving valt niet langer onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maar onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

49 Voor meer informatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2012/07/23/samen-leven-bindt-verschillen-integratie-in-versnelde-transitie.html>.

- Actieve participatie van derdelanders en het ontvangende land in het integratieproces.
- Het vergroten van de effectiviteit van de integratiemaatregelen, waarbij onder meer gekeken wordt naar kwetsbare groepen, zoals vrouwen.
- Het stimuleren van samenwerking op verschillende niveaus tussen verschillende overheden op het terrein integratie.
- Reflectie op maatregelen voor vertrek naar Nederland die bijdragen aan de integratie in de Nederlandse samenleving.

Om in contact te blijven met specifieke groepen, richt de Rijksoverheid zich op het ontwikkelen van een dialoog met die groepen. De dialoog met migrantenorganisaties en belangengroeperingen is van groot belang voor de beleidsontwikkeling. Zo worden er met de diverse migrantenorganisaties over specifieke thema's expertmeetings en rondetafelgesprekken georganiseerd. Deze gesprekken zijn een middel om signalen in beeld te krijgen, problemen te verkennen en oplossingsrichtingen te inventariseren.

Op Europees niveau neemt Nederland actief deel aan het overleg tussen de nationale contactpunten voor integratie. Op 3 en 4 september 2012 organiseerden Nederland en Duitsland de conferentie 'Free movement and participation of EU citizens - making it work for all'.⁵⁰ Deze conferentie was erop gericht om enerzijds meer draagvlak te verwerven voor een discussie over integratie van EU-burgers binnen Europa en anderzijds lering te trekken uit ervaringen van andere EU-lidstaten en meer kennis te verwerven ten aanzien van de impact van vrij verkeer.

Ook is Nederland actief als het gaat om de monitoring van de effecten van het integratiebeleid. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 2012 een studie gepubliceerd met als titel '*Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*' waarbij 17 Europese lidstaten met elkaar worden vergeleken als het gaat om de effectiviteit van hun integratiebeleid.

Tot slot stimuleert de Nederlandse overheid representatieve migrantenorganisaties om deel te nemen aan het European Integration Forum.

3.6 Staatsburgerschap en naturalisatie

Het traject van het Nederlander worden begint bij de gemeente. Wie wil naturaliseren, dient daar een naturalisatieverzoek in en overlegt de benodigde documenten. Op basis van deze documenten en een reeks ondertekende verklaringen brengt de gemeente advies uit aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en stuurt het naturalisatieverzoek aan de dienst door.

In het kader van de Regeling ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet (Ranov) is met ingang van 15 juni 2007 ambtshalve een reguliere verblijfs-

vergunning verstrekt aan asielzoekers die aan bepaalde voorwaarden voldeden. Vanaf juni 2012 zijn deze vreemdelingen vijf jaar legaal in Nederland en kunnen zij een naturalisatieverzoek indienen. Een groot deel van hen heeft bij de vergunningverlening in 2007 geen documenten overgelegd om hun identiteit en nationaliteit aan te tonen. Zij zijn onder het vreemdelingenrecht vrijgesteld van de eis een paspoort en gelegaliseerde geboorteakte te overleggen. Echter voor hen gelden wél de gewone regels met betrekking tot naturalisatie.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 7 december 2011 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij vragen heeft beantwoord die de Tweede Kamer heeft gesteld over de mogelijkheid deze categorie vreemdelingen vrij te stellen van de eis om bij naturalisatie een gelegaliseerde geboorteakte en een geldig buitenlands reisdocument te laten zien.⁵¹ In zijn reactie werd duidelijk dat de Minister geen aanleiding ziet om voor deze mensen een uitzondering te maken. Volgens de Minister zijn zij vijf jaar in de gelegenheid geweest een gelegaliseerde geboorteakte en een paspoort te verkrijgen om hun identiteit en nationaliteit mee te kunnen aantonen. De Minister wil voorkomen dat er mensen naturaliseren op grond van onjuiste persoonsgegevens en/of nationaliteit. Mensen met een Ranov-vergunning hebben van de IND persoonlijk een brief ontvangen waarin aan hen de voorwaarden voor naturalisatie worden uitgelegd. Ook heeft de IND de gemeente geïnstrueerd over de werkwijze met betrekking tot naturalisatieverzoeken van mensen met een Ranov-vergunning en zijn er extra medewerkers in dienst genomen om de verwachte grote toestroom naturalisatieverzoeken in 2012 te kunnen verwerken.

Het toenmalige kabinet-Rutte I heeft in 2011 voorbereidingen getroffen om de eisen voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit aan te scherpen. Hiervoor zijn een aantal aanscherpingen geformuleerd, onder meer de invoering van een kwalificatie- en inkomenseis voor naturalisandi, een uitbreiding van de afstandseis en inburgeringsplicht voor optanten en de afschaffing van de mogelijkheid voor naturalisatie voor echtgenoten van Nederlanders in het buitenland.⁵² Bovendien zou het vrijwel onmogelijk worden om het Nederlanderschap te behouden bij een vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit en zouden ongehuwde buitenlanders pas na vijf jaar een Nederlands paspoort kunnen krijgen.

Het huidige kabinet-Rutte II heeft op 27 november 2012 aangekondigd dat het Wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap ter aanscherping van de voorwaarden voor verlening en verkrijging van het Nederlanderschap (33 201) komt te vervallen.⁵³ Het is op dit moment nog onzeker of het kabinet-Rutte II in 2013 met een nieuw wetsvoorstel komt. In het regeerakkoord is opgenomen dat men voornemens is de naturalisatietermijn van vijf jaar naar zeven jaar op te rekken.

51 *Kamerstukken II* 2011-2012, 19637 nr. 1480.

52 Een aanscherping was dat gehuwden en ongehuwd samenwonenden kunnen pas het Nederlanderschap kunnen verkrijgen na vijf jaar verblijf in Nederland (nu is er voor gehuwden geen termijn, en voor ongehuwd samenwonenden een termijn van drie jaar).

53 *Kamerstukken II* 2011-2012, 33410, nr. 68.

3.7 Management van migratie en mobiliteit

3.7.1 Visumbeleid

Op 11 oktober 2011 is het EU Visuminformatiesysteem (EU-VIS) in productie gegaan. EU-VIS is bij de start in gebruik genomen bij de ambassades en consulaire posten van Europese landen in Noord-Afrika (Algerije, Egypte, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië). Op 10 mei 2012 volgden landen uit het Midden-Oosten (Israël, Jordanië, Libanon, Syrië, bezette Palestijnse gebieden en Irak). Op 5 juni 2012 is ook de registratie in het VIS van start gegaan voor visumuitgifte op de Nederlandse buitengrenzen. Op 2 oktober 2012 volgde de Golf-regio.⁵⁴

Vanaf 5 juni 2012 komen ook visa die op de lucht- en zeehavens aan de Nederlandse grens worden afgegeven, digitaal in het EU-VIS. Aan de grens kunnen bijvoorbeeld aangenomen en afmonsterende zeelieden een visum krijgen, en mensen die zonder visum kwamen maar om humanitaire redenen toch snel Nederland in moeten reizen.

Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen

Een op 5 augustus 2008 ingediend voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen is op 1 november 2011 aangenomen door de Tweede Kamer.⁵⁵ De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel op 22 mei 2012 aanvaard.⁵⁶ Dit wetsvoorstel voegt aan de Vreemdelingenwet 2000 regels toe over de verlening van nationale visa voor verblijf van langer dan 90 dagen (machtiging tot voorlopig verblijf).

Anders dan onder de huidige wet- en regelgeving hoeft de vreemdeling zijn aanvraag tot machtiging tot voorlopig verblijf (mvv-aanvraag) niet meer in persoon in te dienen in het geval een referent in Nederland optreedt. De mvv-aanvraag wordt dan ook door de referent ingediend. De 'referentprocedure', die nu nog een adviesprocedure is, krijgt zo een wettelijke grondslag en wordt een aanvraagprocedure.⁵⁷ De inwerkingstredingsdatum van dit wetsvoorstel moet nog bekend worden gemaakt.

Overigens ontslaat de indiening van een aanvraag door een referent de vreemdeling niet van de verplichting tot persoonlijke verschijning bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst: de vreemdeling moet immers in persoon op de post de gevraagde inlichtingen verstrekken. Ook uitreiking van de mvv kan slechts in persoon plaatsvinden, aan de vreemdeling voor wie de mvv bestemd is. Of de referent als gemachtigde van de vreemdeling, of de vreemdeling zelf een aanvang maakt met de procedure, is niet relevant voor het rechtskarakter van de beslissing: in beide situaties is die beslissing het besluit op de mvv-aanvraag.

⁵⁴ Kamerstukken II 2011-2012, Kamerstuk 32317 nr. 131.

⁵⁵ Kamerstukken II 2007-2008, 31 549, nr. 2.

⁵⁶ Kamerstukken I 2011-2012, 31 549, F.

⁵⁷ Voor meer informatie over de eerder in dit beleidsverzicht genoemde TEV (Toegang en Verblijfprocedure) zie ook de inleiding van dit hoofdstuk 3.

3.7.2 *Schengenbestuur*

In 2011 heeft de Europese Raad een wijziging van het evaluatiemechanisme en een wijziging van de Schengengrenscodex met betrekking tot het herinvoeren van de binnengrenscontroles voorgesteld.

Voorstel tijdelijke herinvoering binnengrenscontrole

Het voorstel over tijdelijke herinvoering binnengrenscontrole heeft als doel het vaststellen van gemeenschappelijke regels over de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen in buitengewone omstandigheden. Het voorstel vloeit voort uit een verzoek van de Europese Raad van 23 en 24 juni 2011 om invoering van een mechanisme om te kunnen reageren op buitengewone omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking in haar algemeenheid, zonder dat het beginsel van vrij personenverkeer in gevaar wordt gebracht.

Ten aanzien van dit voorstel is het voor Nederland van belang dat lidstaten zelf kunnen blijven beoordelen of tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles noodzakelijk is. Uiteindelijk valt het criterium om dit te bepalen - namelijk of de openbare orde en/of binnenlandse veiligheid in het geding is - binnen de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten zelf. Nederland vindt het belangrijk dat er bij het herinvoeren van binnengrenscontroles echt sprake moet zijn van een bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een of meerdere lidstaten.

Een grote stroom van illegale immigranten kan dus op zichzelf geen reden zijn om de binnengrenscontroles te herinvoeren, ook niet voor de situatie waarin een lidstaat langdurig verzuimt afdoende toezicht te houden op zijn deel van de buitengrens. Ook voor deze situatie geldt dat er sprake moet zijn van een gevaar voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid.

Nederland heeft zich ervoor ingezet dat er geen termijnen kunnen worden gesteld in de situatie waarin een lidstaat langdurig verzuimt afdoende toezicht te houden op zijn deel van de buitengrens en deze situatie een bedreiging vormt voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid. Hiervoor was onvoldoende steun.

Voorstel Schengenevaluatiemechanisme

Het voorstel over het Schengenevaluatiemechanisme heeft tot doel een nieuw en efficiënter juridisch kader te scheppen voor de evaluatie en de toepassing van het Schengenacquis door de lidstaten in het Schengengebied. Elke vijf jaar zullen alle Schengenlanden geëvalueerd worden op basis van vragenlijsten en werkbezoeken door medewerkers van de Commissie en te benoemen experts door en van de lidstaten

Ten aanzien van dit voorstel heeft Nederland zich tijdens de onderhandelingen sterk gemaakt om rechtsstatelijke elementen toe te voegen aan de evaluaties, zodat ook het functioneren van de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van het Schengen-

acquis in de Schengenevaluatie kan worden meegenomen. Verder wilde Nederland een rolverdeling waarbij voor de Europese Commissie een versterkte rol was weggelegd, maar de Raad de politiek meest gevoelige beslissingen zou blijven nemen. Ook steunde Nederland het voorstel om de rechtsgrondslag te wijzigen in Artikel 70 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De overeengekomen Raadstekst voldoet hieraan.

3.7.3 Grenstoezicht

Personen die het Schengengebied via Nederland willen in- of uitreizen passeren een grensdoorlaatspost en ondergaan een persoonscontrole. Deze grenscontrole wordt door de Koninklijke Marechaussee of, in het havengebied Rotterdam, door de dienst Zeehavenpolitie van het Regiokorps Rotterdam-Rijnmond uitgevoerd.

Intensivering van het grenstoezicht

De Nederlandse overheid werkt aan de intensivering van het grenstoezicht door het gebruik van nieuwe technologie, zoals het gebruik van passagiersgegevens van bepaalde groepen passagiers en het gebruik van biometrie in het grensbewakingsproces. Dit wordt gerealiseerd door middel van twee programma's met een grote ICT-component: Vernieuwing Grensmanagement (VGM) en Biometrie in de Vreemdelingenketen (BVK).

Vernieuwing Grensmanagement

Het programma VGM heeft de ambitie een effectief en efficiënt grenstoezichtsproces te creëren, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de inzet van geautomatiseerd toezicht en risicogestuurd optreden op basis van vooraf ontvangen informatie over passagiers en hun bagage. Hierbij dient er een goede balans te zijn tussen maximale veiligheid en optimale mobiliteit. Het programma is een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Zeehavenpolitie, de Nationaal Coördinator Terrorismedebijding en Veiligheid (NCTV), de Immigratie en Naturalisatiedienst, de Schiphol Groep en luchtvaartmaatschappij KLM, onder de paraplu van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het programma is opgedeeld in twee fases, waarbij de eerste fase een looptijd had tot 2012. Het programma bestaat uit de volgende vier projecten: Project PARDEX ('Passenger Related Data Exchange'), Project API ('Advance Passenger Information'), Project No-Q ('Automatische Grenspassage') en Project RT ('Registered Travelers').

In 2012 is het programma VGM begonnen met de aanbesteding van een informatiesysteem teneinde de verschillende overheidsdiensten in staat te stellen om op een centraal punt alle passagiersgegevens op te slaan die overheidsdiensten op grond van hun wettelijke taakuitoefening mogen ontvangen.⁵⁸ Naast de informatievoorziening werd gelijktijdig gewerkt aan het tot stand komen van een Nationaal Informatie- en Analysecentrum Grens waarbij de betrokken diensten samenwerken.

58 Voor meer informatie zie project Pardex in dit hoofdstuk.

Project PARDEX

Het project PARDEX heeft als doelstelling gezamenlijk voorstellen te ontwikkelen waardoor de bij het programma betrokken organisaties in staat zijn om in onderlinge samenwerking sneller, slimmer en beter passagiergerelateerde informatie te verzamelen, te analyseren en te verspreiden, teneinde de veiligheid en mobiliteit in en rond het passagiersverkeer te vergroten. De verzamelde informatie, afkomstig van verschillende diensten, moet leiden tot een eenduidig beeld van personen die Nederland inreizen op basis waarvan profiling van personen kan plaatsvinden.

Het streven in 2012 was een eerste stap te zetten naar het verkrijgen van de reizigersinformatie van 100% van de vluchten. Dit geldt zowel voor in Nederland vertrekkende, aankomende en transfererende reizigers. Ten behoeve hiervan is een wetgevingstraject ingezet. Doel van de PARDEX basisvoorziening is het mogelijk maken al die passagiersgegevens snel en betrouwbaar te kunnen verwerken. Door de komst van het kabinet-Rutte II is besloten voorlopig niet verder te investeren in PARDEX. In het kader van de verwerking van de budgettaire maatregelen uit het regeerakkoord van dit kabinet zijn de begrote investerings- en exploitatiekosten voor PARDEX heroverwogen. Op basis van deze heroverweging, wordt de omvangrijke investering in PARDEX in dit stadium niet ten uitvoer gebracht. Het project PARDEX wordt derhalve van het overzicht met grote ICT-projecten van de overheid afgevoerd. Van de aanvankelijk daarvoor in de begroting en meerjarenraming gereserveerde (nationale) middelen, zal een beperkt deel kunnen worden aangewend voor het realiseren en exploiteren van een in omvang en kosten beperktere voorziening ten behoeve van grenscontrole.

Project API

Bij de beoordeling of iemand de toegang tot Nederland moet worden geweigerd, kan de Koninklijke Marechaussee gebruik maken van API (*Advance Passenger Information*).

In 2012 is de controle met API-gegevens in praktijk gebracht. Luchtvaartmaatschappijen leveren ten behoeve van grenscontroles en het tegengaan van illegale immigratie vooraf passagiersgegevens aan op zogenaamde risicoroutes. API zijn de passagiersgegevens die worden aangeleverd door de vervoerders. In de API-applicatie draaien 27 watchlists mee die worden vergeleken met de binnenkomende passagiersgegevens. Hierdoor kan de Koninklijke Marechaussee in toenemende mate informatiegestuurd en risicogericht optreden.

Sinds 1 januari 2012 zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht API-gegevens te verstrekken van vluchten naar Nederland vanaf 28 luchthavens. Eind oktober 2012 zijn nieuwe risicoroutes vastgesteld op basis van bevindingen van de Koninklijke Marechaussee en de IND. Na verwachting wordt de lijst in 2013 uitgebreid met vluchten vanaf 26 andere luchthavens.

Project RT

In het grensmanagement is het van belang dat de grensbewakingsautoriteiten in een zo vroeg mogelijk stadium beschikken over passagiersinformatie. Een van de manieren om dat te bereiken is door het creëren van bekende reizigersgroepen. Hierbij valt te denken aan zakelijke reizigers die frequent heen en weer reizen tussen bepaalde bestemmingen. Door middel van een registratie op basis van persoonsgegevens en een biometrisch kenmerk en een antecedentenonderzoek kunnen zij deelnemen aan een programma op basis waarvan zij geautomatiseerd de grens kunnen passeren.

Al enkele jaren bestaat er een samenwerking tussen Nederland en de Verenigde Staten op dit gebied. De samenwerking heet FLUX, en verbindt reizigersprogramma's Privium op de luchthaven Schiphol in Nederland en Global Entry in de Verenigde Staten. FLUX heeft een stabiel ledenbestand van 2600 deelnemers. In 2012 is een principe-overeenstemming bereikt met Zuid-Korea over samenwerking tussen Privium en het Koreaanse reizigersprogramma Smart Entry Service (SES). FLUX is een reizigersprogramma van de overheid en Schiphol samen. Schiphol heeft in 2012 aangegeven te willen stoppen met activiteiten op het vlak van de grenspassage omdat die niet tot de kernverantwoordelijkheden van de luchthaven behoren. Om die reden is het niet duidelijk of de overheid het Registered Travelers-programma voortzet.

Biometrie in de Vreemdelingenketen

Op 5 maart 2012 heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel het wetsvoorstel biometrie in de vreemdelingenketen opgestuurd naar de Tweede Kamer. Doel van het wetsvoorstel is dat vingerafdrukken en digitale pasfoto's in een centraal bestand opgeslagen worden. Het wetsvoorstel dient de identiteitscontrole van vreemdelingen te verbeteren bij het aanvragen van een verblijfsvergunning. Het gebruik van biometrische gegevens wordt ook ingevoerd bij gezinsmigratie en bij verblijfsvergunningen voor studie of werk; bij vreemdelingen die asiel aanvragen gebeurt dit al.

Het gebruik van gezichtsopnames en vingerafdrukken voor de vaststelling en verificatie van de identiteit van een vreemdeling is van groot belang voor de vaststelling van iemands identiteit. Door controle op vingerafdrukken en foto's kan identiteitsfraude, documentfraude en illegaliteit beter worden aangepakt. Alle diensten die te maken hebben met het verstrekken en controleren van verblijfsvergunningen, gaan met de vingerafdrukken en digitale pasfoto's werken: de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Vreemdelingenpolitie, de Zeehavenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de Dienst Terugkeer en Vertrek en diplomatieke posten in het buitenland. Mensen die een verblijfsvergunning aanvragen, hoeven maar één keer hun vingerafdrukken en pasfoto af te geven. Daarna kan hun identiteit gecontroleerd worden met een scan van hun vingerafdruk en vergelijking met hun foto. Bij de pasfoto gaat het niet om het visuele plaatje, maar om onveranderlijke kenmerken als de afstanden tussen ogen, oren en kin. Die biometrische kenmerken komen digitaal in een centraal bestand en in een chip op het verblijfsdocument.

Voor asielzoekers verandert er niets; zij geven ook nu hun vingerafdrukken en foto bij hun asielaanvraag. Zo is te controleren of zij al eerder een asielaanvraag in een ander Europees land hebben gedaan, of onder een andere naam in Nederland. Mensen die in het buitenland een inburgeringstoets doen omdat zij naar Nederland willen komen voor gezinsvorming of gezinshereniging, identificeren zich al met vingerafdrukken en een foto. Die komen in de toekomst ook in een centraal bestand. Zo kan in Nederland fraude worden voorkomen bij het verlenen van de uiteindelijke verblijfsvergunning. Op de biometrische gegevens is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing.⁵⁹

Vanaf mei 2012 geeft de IND verblijfsdocumenten af waarbij naast de foto, ook vingerafdrukken op de chip zijn opgenomen.

Mobile surveillance / @migo boras

De Koninklijke Marechaussee voert in de grensregio's met Duitsland en België het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) uit. Het MTV betreft politiecontroles op basis van de vreemdelingenwet ter bestrijding van illegale migratie die erop gericht zijn illegaal verblijf, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Het MTV-toezicht draagt bij aan de nationale veiligheid en is gericht op preventie en ontmoediging van toekomstige illegale migratie en op de bestrijding van grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit en terrorisme. Om illegaal verblijf in een zo vroeg mogelijk stadium te bestrijden, kunnen personen na binnenkomst over de weg, in een gebied tot 20 kilometer landinwaarts, aan vreemdelingentoezicht worden onderworpen. Het toezicht kan ook worden uitgevoerd in internationale treinen en in het geval van internationaal vliegverkeer waarbij sprake is van een intra-Schengenvlucht naar het grondgebied van Nederland. Om te waarborgen dat er geen effect van grenscontrole optreedt, zijn er op 1 juni 2011 in het Vreemdelingenbesluit 2000 beperkingen in frequentie en intensiteit van de controles opgenomen.

In 2012 liepen de meningen in de Nederlandse rechtspraak uiteen over de verenigbaarheid van de MTV-controles met het gemeenschapsrecht. Op 19 juli 2012 heeft het Europees Hof geoordeeld dat de MTV-controles, mits binnen de strikte randvoorwaarden van het Vreemdelingenbesluit, passen binnen de kaders van het Gemeenschapsrecht, en dus niet in strijd zijn met de Schengengrenscore. De rechtmatigheid van de MTV-controles is met deze uitspraak van het Europees Hof dus bevestigd.

Met ingang van 1 augustus 2012 worden MTV-controles ondersteund door het camera-systeem @migoboras. Hiermee gaat de Koninklijke Marechaussee meer informatiegestuurd werken.

EU-VIS

De Koninklijke Marechaussee voert in een pilot fase EU-VIS uit. Alle vaste grensposten (inclusief die bij de Zeehavenpolitie Rotterdam) zijn uitgerust met technische mogelijk-

heden tot afgifte visa met controle mogelijkheden binnen het systeem. Momenteel worden processen beschreven om de EU-VIS informatie voor opsporingsdoeleinden beschikbaar te maken.

Maritiem Single Window

Verder is in 2012 onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Milieu gestart met de ontwikkeling van een Maritiem Single Window (MSW). MSW is een elektronisch platform waar zeeschepen die zeehavens binnenkomen en uitgaan zich via één elektronische weg kunnen melden. Door middel van MSW zullen de administratieve handelingen bij de maritieme grenscontrole worden gestroomlijnd en wordt de Richtlijn 2010/65 EU (meldingsformaliteiten zeeschepen) geïmplementeerd. Het MSW draagt het bij aan het verminderen van het aantal inlichtingen dat door reders en kapiteins herhaaldelijk aan de verschillende haveninstanties en andere overheden moet worden verstrekt.

Het e-loket betekent niet alleen een lastenverlichting voor betrokken burgers. Het elektronisch uitwisselen van gegevens met de overheid maakt ook een beter risico-management mogelijk op basis van voortijdig aangeleverde data sets. Daarmee bevordert het MSW zowel de kustvaart als een veiligere maritieme buitengrens. Het MSW moet medio 2015 operationeel zijn.

Eurosur

Daarnaast is gestart met het implementatietraject voor het Europees grensbewakings-systeem Eurosur. Eurosur wordt ontwikkeld met het oog op de bestrijding van illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit en de bescherming van levens van illegale migranten aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Eurosur behelst een netwerk van nationale coördinatiecentra waartussen informatie wordt gedeeld via situatiedeelden en de inzet van hoogwaardige technologie. Eurosur maakt het mogelijk informatiegestuurd en in een vroegtijdig stadium op te treden aan de buitengrenzen van de EU. Nederland dient op 1 oktober 2014 op Eurosur te zijn aangesloten.

3.7.4 *Frontex*

Nederland wordt door de Koninklijke Marechaussee vertegenwoordigd in de Management Board Frontex en coördineert middels het *Nationaal Point of Contact* alle Nederlandse inzet ten behoeve van Frontex. Samen met de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek, de Zeehavenpolitie en Kustwacht levert de Koninklijke Marechaussee personele en materiële ondersteuning aan de door Frontex gecoördineerde operaties en is het Opleidingscentrum van de Koninklijke Marechaussee een *partnership academy* voor Frontexopleidingen, met name op het gebied van documenten.

In de strijd tegen illegale migratie levert Nederland een aanzienlijke bijdrage aan de Frontex-operaties, verspreid over vele lidstaten, met name aan de Zuid- en oostgrens van Europa. De Nederlandse experts ondersteunen de lidstaten in het voorkomen en bestrijden van illegale migratie en het verbeteren van grenstoezicht. Dit gebeurt bij

voorbeeld aan de hand van documententraining, ondersteuning door middel van inzet van grenswachters aan de buitengrenzen en grensdoorlaatposten en capaciteitsopbouw. Tevens helpen Nederlandse tolken in operaties in Griekenland en Bulgarije bij het debriefen en screenen van illegale migranten.

Nederland heeft in 2012 aan verschillende Frontex-operaties deelgenomen. Zo heeft Nederland grenswachters en documentenexperts ingezet in operaties Poseidon en Attica aan de Turks-Griekse grens. Binnen Frontex is door Nederland 1488 dagen ondersteuning verleend door de Koninklijke Marechaussee en de IND aan Operatie Attica. Het doel van de Operatie Attica (in Griekenland) is het creëren van een effectief terugkeerbeleid in dit land. Aan de Operatie Poseidon hebben de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee 3810 dagen ondersteuning verleend. Nederlands personeel ondersteunde de Griekse grensautoriteiten onder andere met surveillance aan de grens, interviews van opgepakte illegale migranten en door te tolken.

4 ILLEGALE IMMIGRATIE EN TERUGKEER

4.1 Illegale immigratie

In juli 2011 heeft het toenmalige kabinet-Rutte I zijn aanpak van illegaal verblijf in de vorm van een aantal concrete maatregelen gepresenteerd. Een van de maatregelen is het strafbaar stellen van illegaal verblijf als overtreding. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is geen doel op zich, het is een van de instrumenten om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en te bestrijden. Het maakt onderdeel uit van een samenhangend geheel van maatregelen, dat niet rechtmatig verblijf in Nederland onaantrekkelijker moet maken.

In het regeerakkoord heeft ook het huidige kabinet-Rutte II afgesproken dat illegaal verblijf strafbaar zal worden gesteld en het terugkeerbeleid geïntensiveerd wordt.⁶⁰ De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt gezien als een instrument om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en te bestrijden.⁶¹

Er blijven nog te veel vreemdelingen langdurig in Nederland die gedurende hun verblijf opeenvolgende procedures doorlopen zonder duidelijk perspectief op een verblijfsvergunning. Vreemdelingen die niet (meer) in Nederland mogen verblijven, dienen het land daadwerkelijk te verlaten. Illegale migratie en illegaal verblijf worden nadrukkelijk ontmoedigd. Wie niet in Nederland mag blijven, moet vertrekken of wordt uitgezet. Zelfstandige terugkeer wordt zoveel mogelijk bevorderd en waar nodig wordt terugkeer afgedwongen.

In februari 2012 hebben de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de minister van Veiligheid en Justitie en de voorzitter van de Raad van Korpschefs afspraken gemaakt om de aanpak van illegaliteit en het terugkeerbeleid te intensiveren.⁶² Afgesproken is dat de politie het toezicht op vreemdelingen gaat versterken om illegaal verblijf tegen te gaan. De meeste aandacht gaat naar illegalen die zich schuldig maken aan misdrijven of overtredingen of die overlast veroorzaken. Daarnaast richt de politie zich op asielzoekers die zijn uitgeprocedeerd en op andere vreemdelingen die geen verblijfsvergunning (meer) hebben en illegaal in Nederland verblijven. De politie houdt rekening met kwetsbare groepen als minderjarige, oudere en zieke illegalen en slachtoffers van mensenhandel.

Maatschappelijk debat

Evenals 2011 werd het maatschappelijk debat in 2012 gevoed door de plannen om illegaliteit strafbaar te stellen.

Kerk in Actie, een onderdeel van de Protestantse Kerk in Nederland, is een van de initiatiefnemers van de 'Coalitie tegen Strafbaarstelling' die op 9 maart 2011 een verklaring

60 *Kamerstukken II 2012/2013, 33 410, nr. 15.*

61 Over de plannen van het huidige kabinet-Rutte II om illegaliteit strafbaar te stellen, wordt later in dit hoofdstuk uitgebreid ingegaan.

62 Resultaatafpraak Intensivering Vreemdelingentoezicht 2012-2014.

presenteerde tegen het voornemen van het kabinet om illegaliteit strafbaar te stellen. Behalve vrijwel alle Nederlandse kerken maken ook de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en het Christelijk Nationaal Vakverbond (VCN), diverse Nederlandse gemeenten, juristenverenigingen en vluchtelingenorganisaties deel uit van deze coalitie. In hun gezamenlijke verklaring noemden de organisaties de mogelijke strafbaarstelling van illegaal verblijf “buiten alle proporties” en “slecht voor de samenleving”.⁶³ De maatregel leidt ertoe dat illegalen geen hulp meer zullen zoeken, daardoor worden ze nog anoniemer en hebben gemeenten helemaal geen zicht meer op de illegalen binnen hun grenzen, zo oordeelden deze organisaties.⁶⁴

De (kritische) discussie over het Nederlandse asielbeleid werd in 2012 aangewakkerd door toenemend protest van de (uitgeprocedeerde) asielzoekers in Nederland zelf.

Tentenkampen

Eind 2011 begon een groep Somalische uitgeprocedeerde asielzoekers een protestactie bij de poort van het asielzoekerscentrum in Ter Apel. Zij stellen dat het niet veilig is in hun land en dat zij daarom niet kunnen terugkeren. Volgens de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is zelfstandige terugkeer naar Somalië voor hen in principe mogelijk. De actie was bedoeld om een oplossing te forceren. Een stelling van de actievoerders was: “Wij kunnen niet terug. Toch worden wij op straat gezet zonder mogelijkheden om te overleven. Wij kwamen hier om gegronde redenen en wij eisen dat onze basismensenrechten worden gerespecteerd.”⁶⁵ Uiteindelijk hebben de uitgeprocedeerde Somaliërs in Ter Apel het tentenkamp na overleg met de gemeente Vlagtwedde in december 2011 opgebroken en het aanbod van de IND om alsnog een nieuw asielverzoek in te dienen aangenomen.

Ook in 2012 hebben er een reeks protesten van asielzoekers tegen het Nederlandse asielbeleid plaatsgevonden.

In mei 2012 heeft een groep van circa 50 Iraakse uitgeprocedeerde asielzoekers een tentenkamp opgezet bij het asielzoekerscentrum in Ter Apel. Volgens een woordvoerder van de groep is het niet veilig in centraal Irak, waar de meesten vandaan komen. De Iraakse willen met de actie afdwingen dat opnieuw naar hun asielverzoek wordt gekeken en dat ze fatsoenlijke opvang krijgen.⁶⁶ De groep heeft aangekondigd in het ten-

63 Voor meer informatie zie: <http://www.trouw.nl/tr/nl/5091/Religie/article/detail/1858190/2011/03/10/Leers-heeft-toch-dezelfde-Bijbel.dhtml>.

64 Voor meer informatie zie ook www.stichtinglos.nl. De Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) is sinds 2003 het kenniscentrum voor mensen en organisaties die hulp bieden aan migranten zonder verblijfsvergunning ('ongedocumenteerden').

65 Voor meer informatie zie: <http://www.doorbraak.eu/?p=8149>.

66 Tijdens de oorlogen in Irak kregen veel Iraaks een tijdelijke verblijfsvergunning in Nederland. Toen de situatie in Irak was verbeterd (vanaf eind 2008) heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ongeveer 3.000 tijdelijke asielvergunningen opnieuw beoordeeld. In ongeveer de helft van de gevallen was er geen reden voor individuele bescherming meer, en werd de verblijfsvergunning ingetrokken. Rechters hebben daar in beroep en hoger beroep steeds over kunnen oordelen. De Iraakse regering werkt sinds november vorig jaar niet meer mee aan gedwongen uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers. Irak geeft daarvoor geen toestemming, en geeft voor gedwongen uitzetting ook geen vervangende reisdocumenten voor hun onderdanen meer. Daardoor kan Nederland uitgeprocedeerde Iraakse vreemdelingen zonder reisdocumenten voorlopig ook niet in vreemdelingendetentie plaatsen. Vrijwillige terugkeer naar Irak is wel mogelijk, de Iraakse autoriteiten werken daar ook aan mee.

tentenkamp te blijven tot de eisen zijn ingewilligd. Dit tentenkamp is binnen korte tijd uitgegroeid tot een kamp met ongeveer 350 mensen in 60 tenten.⁶⁷ De meesten van hen komen uit Irak. Verder zijn er uitgeprocedeerde asielzoekers uit Somalië, Afghanistan, Iran en enkelen uit Azerbeidzjan en Soedan.

Op 21 mei 2012 heeft de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de bewoners van het tentenkamp in Ter Apel onderdak aangeboden tot de komst van de Iraakse minister van Migratie naar Nederland op 15 juni 2012.⁶⁸ Het aangeboden onderdak was echter niet vrijblijvend, maar dienstig aan terugkeer. Op 22 mei 2012 heeft de burgemeester van Vlagtwedde, waar Ter Apel onder valt, geconstateerd dat de veiligheid van de mensen in het kamp niet langer kan worden gegarandeerd. Om die reden is de burgemeester gestart met voorbereidingen om het verblijf te beëindigen. Daarbij heeft de burgemeester de woordvoerder geadviseerd het aanbod van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel tot tijdelijk onderdak te accepteren. De groep van ongeveer 230 Iraakezen is ingegaan op het aanbod van de minister. Daarnaast hebben ongeveer 30 vreemdelingen met een andere nationaliteit ook van dit aanbod gebruik gemaakt.

De bewoners van het tentenkamp die niet zijn ingegaan op het aanbod van de minister hebben hun verblijf voortgezet in het tentenkamp. In de middag van 23 mei 2012 heeft de burgemeester een noodbevel en een noodverordening uitgevaardigd op grond van de gemeentewet. Op basis hiervan is de resterende groep aangezegd om hun verblijf te ontruimen. Naar aanleiding daarvan zijn ongeveer 110 vreemdelingen staande gehouden. Het betrof met name Somalische en Iraanse vreemdelingen. Aan deze vreemdelingen is een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd in een opvang/onderdaklocatie met een dagelijkse meldplicht.⁶⁹

In de zomer van 2012 heeft een aantal kleinere protesten van vooral Iraakse en Somalische asielzoekers plaatsgevonden. Naar eigen zeggen kunnen zij niet terug naar Irak, en met deze acties vroegen ze daar aandacht voor.

In juli heeft een groep Somaliërs, uit protest tegen hun verblijf in een vrijheidsbeperkende locatie, actie gevoerd bij de Immigratie- en Naturalisatie Dienst in Den Bosch. De groep Somaliërs werd later ondersteund door een aantal Irakese asielzoekers die zich bij het protest hebben gevoegd.

In augustus 2012 protesteerden 30 tot 40 mensen bij het kantoor van de Immigratie- en Naturalisatiedienst in Zwolle. Het waren voornamelijk uitgeprocedeerde Iraakse Koerden.

In augustus 2012 heeft een groep uitgeprocedeerde Iraakse asielzoekers in het Groningse Sellingen een tentenkamp opgezet achter het gemeentehuis van Vlagtwedde. De groep van ongeveer twintig Iraakezen had een officieel verzoek ingediend bij de gemeente onder de Wet openbare manifestaties. De meeste bewoners van dit tentenkamp demonstreerden eerder in Den Bosch, Zwolle en Ter Apel.

67 Voor meer informatie zie: http://www.telegraaf.nl/binnenland/20051319/Tentenkamp_Iraakezen_in_Ter_Apel_.html.

68 De Iraakse minister van Migratie heeft op 15 juni 2012 in Nederland afspraken gemaakt over samenwerking rond terugkeer van uitgeprocedeerde Iraakezen naar Irak.

69 *Kamerstukken II* 2011-2012, 19637 nr. 1536.

In de tweede helft van 2012 hebben er twee grote protesten plaatsgevonden. Een grote groep uitgeprocedeerde asielzoekers heeft een aantal maanden lang in tentenkampen in Amsterdam en in Den Haag gedemonstreerd tegen het landelijke asielbeleid. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde en in het kader van de Wet openbare manifestaties was zowel de gemeente Amsterdam als de gemeente Den Haag bereid het tentenkamp als ondersteunend onderdeel van de demonstratie voor enige tijd toe te staan. Daarbij hebben de gemeentes wel opgemerkt dat deze protestactie niet oneindig kon voortduren.

De toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft duidelijk laten weten dat hij ervan overtuigd is dat de protestacties in Amsterdam en Den Haag, net zoals andere gelijkaardige acties, geen aanleiding kunnen vormen om de vreemdelingen uit het tentenkamp zonder meer opvang te bieden of alsnog een verblijfsvergunning te verlenen.⁷⁰ Hij benadrukt in zijn schrijven dat Nederland een zorgvuldige asielprocedure heeft met de nodige kwaliteitswaarborgen en de mogelijkheid tot een rechterlijke toets in beroep en hoger beroep. Vreemdelingen die bescherming nodig hebben, krijgen deze ook. Vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor bescherming in Nederland, moeten voldoen aan hun vertrekplicht en Nederland verlaten. Uitgangspunt daarbij is dat vreemdelingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun vertrek.

Om ontruiming van de tentenkampen te voorkomen, heeft zowel de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie als de gemeente Amsterdam contact opgenomen met de bewoners van het tentenkamp:

- Op 15 november 2012 heeft de staatssecretaris de bewoners van de tentenkampen in Den Haag en Amsterdam schriftelijk uiteengezet welke mogelijkheden er zijn om tijdelijk onderdak te krijgen. Vreemdelingen uit het tentenkamp kunnen tijdelijk onderdak krijgen in de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel mits ze bereid zijn om, in samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek, hun terugkeer naar het land van herkomst op te pakken. Vreemdelingen die nog een toelatingsprocedure hebben lopen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de rechter, en voor wie geen eigen alternatieve opvang beschikbaar is, kunnen maximaal 30 dagen gebruik maken van opvang in een asielzoekerscentrum.⁷¹
- Op 20 november 2012 heeft de gemeente Amsterdam, in samenwerking met enkele andere gemeenten, de vreemdelingen uit het tentenkamp in Amsterdam 30 dagen onderdak aangeboden in een dak- en thuislozenopvang binnen of buiten Amsterdam, voor zover de vreemdelingen zelf niet kunnen voorzien in onderdak.⁷²

De overgrote meerderheid van de betrokkenen koos niet voor een van beide aanbiedingen en liet het aankomen op een ontruiming.

Na ontruiming van de tentenkampen nam de groep uitgeprocedeerde asielzoekers in Amsterdam haar intrek in een leegstaande kerk, die al snel de 'vluchtkerk' werd

⁷⁰ Kamerstukken II 2012/2013, 29344, nr. 91.

⁷¹ Kamerstukken II 2012/2012, 29344 nr. 92.

⁷² Kamerstukken II 2012/2013, 29344 nr. 114.

genoemd. De eigenaar van de Vluchtkerk heeft ingestemd met het verblijf van de uitgeprocedeerde asielzoekers in zijn kerk.⁷³

Strafbaarstelling illegaal verblijf

De ministerraad heeft op 21 december 2012 op voorstel van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ermee ingestemd om bij de Tweede Kamer een voorstel in te dienen tot wijziging van de Vreemdelingenwet om illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland strafbaar te stellen.⁷⁴ Vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn, begaan een overtreding en de sanctie daarop is een geldboete. Als de boete niet wordt betaald, is vervangende hechtenis mogelijk.

Vreemdelingen die tweemaal (of vaker) worden beboet omdat zij illegaal in Nederland zijn, riskeren een zwaar inreisverbod.⁷⁵ De duur van het zware inreisverbod in verband met illegaliteit is maximaal vijf jaar. Het niet naleven van dit inreisverbod is een misdrijf en kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete. Met de strafbaarstelling wordt illegaal verblijf in Nederland onaantrekkelijker. Hier gaat een preventieve werking van uit. Er wordt bovendien een duidelijk signaal afgegeven aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven: zij zijn voortaan strafbaar.

De strafbaarstelling geldt uitsluitend voor meerderjarige vreemdelingen. Als de vreemdeling nog een vertrektermijn heeft voor zelfstandig vertrek (ten hoogste 28 dagen), dan geldt de strafbaarstelling niet.

Mensen die uit humanitaire redenen illegalen behulpzaam zijn, zijn niet strafbaar. Werkgevers en malafide verhuurders die uit zijn op winstbejag, en illegalen te werk stellen of onderdak bieden, blijven wel strafbaar. Zij zullen hard worden aangepakt. Voorop staat dat de illegaal verblijvende vreemdelingen moeten vertrekken, bij voorkeur zelfstandig, maar zo nodig gedwongen (uitzetting). De strafbaarstelling van illegaal verblijf mag niet leiden tot vertraging of belemmering van dit vertrek.

Hoewel het Hof van Justitie eerder had geoordeeld dat het strafbaar stellen van illegaliteit in strijd is met de Europese terugkeerrichtlijn heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op 6 december 2012 (Sagor uitspraak, C-430/11) bepaald dat de lidstaten van de EU bevoegd zijn illegaal verblijf strafbaar te stellen met als sanctie een geldboete. De Europese terugkeerrichtlijn verzet zich niet tegen bestraffing van illegaal verblijf ook met een vrijheid ontnemende straf. Een lidstaat moet echter wel garanderen dat de uitvoering van die straf wordt beëindigd zodra de uitzetting van de betrokken illegale vreemdeling mogelijk is.⁷⁶

73 Voor meer informatie zie ook de website van de 'Vluchtkerk' op www.devluchtkerk.nl.

74 Voor meer informatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/12/21/illegaal-verblijf-van-vreemdelingen-strafbaar.html>.

75 Voor meer informatie zie ook paragraaf 4.2.

76 Voor meer informatie zie: <http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2012/12/strafbaarstelling-van-illegaal-verblijf-niet-in-strijd-met-de-terugkeerrichtlijn.html>.

4.2 Terugkeer

Het terugkeerbeleid is erop gericht illegaal verblijf van niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen tegen te gaan en te voorkomen. Uitgangspunt is dat vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, zelfstandig terugkeren naar het land van herkomst of vertrekken naar een ander land waar hun toegang is gewaarborgd. De vreemdeling is daarvoor zelf verantwoordelijk. Als hij hieraan geen gehoor geeft, kan gedwongen vertrek plaatsvinden. Vreemdelingen zonder verblijfstitel die zelfstandig willen terugkeren naar hun land van herkomst, kunnen worden ondersteund bij het opbouwen van een bestaan. De vreemdeling kan zelfstandig terugkeren met financiële ondersteuning of met ondersteuning in natura (bijvoorbeeld bijscholing, hulp bij het opzetten van een onderneming) of met een combinatie van beide.⁷⁷

Om te zorgen dat uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen daadwerkelijk Nederland verlaten, heeft het toenmalige kabinet-Rutte I een aantal nieuwe maatregelen genomen. Deze maatregelen zijn terug te vinden in de brief 'Terugkeer in het vreemdelingenbeleid' en zijn gericht op het stimuleren van zelfstandig vertrek, het versterken van de samenwerking met landen van herkomst, het terugdringen van de vrijblijvendheid in het vertrekproces, en het verbeteren en vereenvoudigen van het proces ter verkrijging van (vervangende) reisdocumenten.⁷⁸ De implementatie van deze maatregelen heeft plaatsgevonden.

Op 6 juli 2012 heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel een terugkoppeling over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de bovengenoemde maatregelen gegeven.⁷⁹

Ondersteuning van zelfstandige terugkeer

Zelfstandig vertrek geniet in Nederland de voorkeur en wordt zo veel mogelijk gestimuleerd. Op 15 december 2011 zijn nieuwe beleidsregels gepubliceerd met betrekking tot zelfstandige terugkeer en (duurzame) herintegratie van uitgeprocedeerde asielzoekers. Op 1 januari 2012 is het Subsidiekader vrijwillige Terugkeer in werking getreden. Binnen deze beleidsregels kunnen organisaties uit het maatschappelijke middenveld, maar ook lokale overheden projecten indienen om uitgeprocedeerde asielzoekers die willen terugkeren naar het land van herkomst, te ondersteunen.⁸⁰ De voornaamste wijziging betreft het combineren van voorzieningen voor ondersteuning in natura met de bestaande regeling voor financiële ondersteuning.

77 Voor meer informatie zie ook de organisatie van het asiel en migratiebeleid in Nederland INDIAC – NL EMN NCP (2012).

78 Deze maatregelen worden in de 'terugkeerbrief' van 1 juli 2011 nader uitgewerkt. Voor meer informatie zie ook *Kamerstukken II 2010–2011*, 19637, nr. 1436.

79 *Kamerstukken II 2012/2013*, 19637, nr. 1566.

80 Dit is mogelijk gemaakt door wijzigingen in het subsidiebeleid met betrekking tot de vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers. Voor meer informatie zie ook: <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/actueel/2011/12/subsidiebeleid-vrijwillige-duurzame-terugkeer-en-herintegratie-van-ex-asielzoekers.aspx?cp=66&cs=56636>.

Terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarigen

In het terugkeerbeleid wordt extra aandacht gegeven aan de terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarigen. Voor gezinnen met minderjarige kinderen die het land dienen te verlaten, maar van wie het vertrek nog niet is gerealiseerd, zijn begin 2011 specifieke locaties, de gezinslocaties, ingericht waar onderdak wordt geboden totdat het vertrek plaats kan vinden, en waar het vertrek van de gezinnen intensief wordt gefaciliteerd.⁸¹ Verder is voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen samen met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Dienst Terugkeer en Vertrek en het ministerie van Buitenlandse Zaken een project ontwikkeld om de vrijwillige terugkeer van deze doelgroep extra te stimuleren. Dit programma van IOM, het *Assisted Voluntary Return for Families with underage children* (AVR FC 1) biedt ondersteuning op het gebied van herintegratie van de terugkeerders. Deze ondersteuning kan bijvoorbeeld bestaan uit (tijdelijke) huisvesting, scholing of het opstarten van een eigen bedrijf. Nadruk daarbij ligt op de ontwikkeling van de minderjarige kinderen binnen het gezin. Het AVR FC 1 project is in de eerste helft van 2012 afgerond. De gestelde doelstelling om in totaal 150 gezinnen met minderjarige kinderen te ondersteunen bij terugkeer is behaald.⁸² Binnen het 'Subsidiekader vrijwillige Terugkeer' heeft de Nederlandse overheid in 2012 een vergelijkbaar project gefinancierd dat gericht is op gezinnen met minderjarige kinderen. Dit project AVR FC 2 is op 1 mei 2012 van start gegaan.

Alternatieven voor vreemdelingenbewaring

Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is dat maatregelen ten behoeve van het terugkeerproces zo min mogelijk inbreuk doen op de vrijheden van de vreemdeling. Tegelijkertijd is het van groot belang dat niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen zich niet aan de vertrekplicht onttrekken. Om in de praktijk te beproeven of alternatieven voor vrijheidsontneming geen onaanvaardbare risico's op onttrekking aan het toezicht opleveren en bijdragen aan daadwerkelijk terugkeer zijn in 2012 vier verschillende pilots van start gegaan.⁸³ In deze pilots worden bestaande, in de wetgeving geregelde, alternatieven voor vreemdelingenbewaring toegepast op gekozen doelgroepen.⁸⁴ Deze alternatieven zijn:

- 1. Het opleggen van een meldplicht bij de Vreemdelingenpolitie (VP) in combinatie met facilitering bij terugkeer door de Dienst Terugkeer en Vertrek aan vertrekplichtige vreemdelingen die opvang/verblijf hebben bij betrouwbaar te achten particulieren of instanties.*

Deze pilot betreft een combinatie van een aantal alternatieven voor vreemdelingenbewaring en heeft specifiek betrekking op vertrekplichtige vreemdelingen die een opvang- of verblijfplaats hebben bij een niet gouvernementele organisatie (NGO) of

81 *Kamerstukken II* 2010-2011, 29 344, nr. 79.

82 *Kamerstukken II* 2012/2013, 19637, nr. 1566.

83 *Kamerstukken II* 2011/2012, 19637, nr. 1483.

84 Illegale vreemdelingen die nooit een toelatingsaanvraag hebben gedaan, behoren niet tot de doelgroep. Het risico op onttrekking aan het toezicht van de groep wordt als te groot geacht om alternatieven toe te passen. Ook vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd aan de grens kunnen geen gebruik maken van alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

een betrouwbaar te achten particulier en die hun terugkeer naar hun land van herkomst dan wel een ander land waar zij toegang tot hebben, niet tegenwerken. De Dienst Terugkeer en Vertrek voert regie en is nauw betrokken bij het behalen van de meest effectieve en efficiënte toezichtmaatregel. Deze pilot zal enkele tientallen vreemdelingen behelzen.

2. Het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel in een vrijheidsbeperkende locatie voor ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die op het moment van beëindigen van het Project Perspectief aldaar in behandeling waren.

Deze pilot heeft betrekking op de vertrekplichtige, uitgeprocedeerde ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen (ex-amv's) die onder het beëindigde Experiment Perspectief vallen.⁸⁵ Uitgeprocedeerde ex-amv's die deel hebben uitgemaakt van dit experiment en die verwijderbaar zijn, komen in beginsel in aanmerking voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel met onderdak in een vrijheidsbeperkende locatie als alternatief voor vreemdelingenbewaring. Deze pilot behelst maximaal enkele honderden ex-amv's.

3. Het onderzoeken van een door of namens de vertrekplichtige vreemdeling vooraf te betalen borgsom, die wordt geretourneerd als het grondgebied van de Europese Unie aantoonbaar verlaten is.

Deze pilot betreft het vooraf stellen van een borgbedrag dat door of namens de vertrekplichtige vreemdeling wordt overgemaakt. Het bedrag wordt geretourneerd als de vreemdeling aantoonbaar het grondgebied van de Europese Unie heeft verlaten. Het stellen van een borg kan bijvoorbeeld worden toegepast op vreemdelingen die in bewaring zitten, meewerken aan hun terugkeer en in afwachting zijn van een reisdocument. Deze pilot wordt uitgevoerd in enkele tientallen zaken.

4. Het mede financieren van terugkeerprojecten van non-gouvernementele organisaties en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten en/of kerkelijke instanties.

De Nederlandse overheid financiert - aan de hand van deze pilot - terugkeerprojecten van non-gouvernementele organisaties en stichtingen, die lokaal gesteund worden door gemeenten en kerkelijke organisaties. Deze pilot is gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland.

Terugkeerrichtlijn

Op 31 december 2011 heeft Nederland de Europese terugkeerrichtlijn geïmplementeerd. Met de introductie van de terugkeerrichtlijn worden ook het terugkeerbesluit en het inreisverbod geïntroduceerd.

Vreemdelingen van wie wordt vastgesteld dat zij geen recht hebben op verblijf in Nederland of vreemdelingen die illegaal worden aangetroffen, ontvangen een terug-

⁸⁵ 'Perspectief' was bedoeld voor uitgeprocedeerde asielzoekers die inmiddels volwassen zijn, maar vóór hun 18e zonder ouders naar Nederland kwamen en asiel vroegen. In het experiment werd door de gemeentelijke steunpunten geprobeerd om de ex-amv's te stimuleren terug te gaan naar hun land van herkomst. Het experiment Perspectief werd in september 2011 stopgezet.

keerbesluit. Het terugkeerbesluit is een document waarin staat dat zij Nederland alsmede het hele Schengen gebied moeten verlaten en dat zij een vertrektermijn van 0 tot 28 dagen hebben om daar gevolg aan te geven.

Indien de vreemdeling geen vertrektermijn krijgt of zich niet houdt aan de vertrektermijn, volgt een inreisverbod. Dit heeft als gevolg dat de vreemdeling gedurende een periode van in beginsel maximaal vijf jaar het gehele Schengen gebied niet zal mogen inreizen. Het risico van het opgelegd krijgen van een inreisverbod kan voor vreemdelingen op zichzelf een reden zijn om zelfstandig te vertrekken. Bij het uitreiken van het terugkeerbesluit zal de vreemdeling erop worden gewezen dat bij niet opvolgen van de vertrekverplichting een inreisverbod kan worden opgelegd waarna het verblijf strafbaar is. Daarmee wordt een extra prikkel tot zelfstandig vertrek gegeven.⁸⁶

Samenwerking met andere Europese landen

Nederland heeft ook in 2012 deelgenomen aan een aantal Europese projecten met als doel de samenwerking op het gebied van terugkeer te verbeteren.

EURINT

Nederland (Dienst Terugkeer en Vertrek) heeft in 2011 en 2012 samen met zusterdiensten in Duitsland, België en Roemenië van de Europese Commissie subsidie ontvangen voor de gezamenlijke uitvoering van het *European Initiative on Integrated Return Management* (EURINT). Doel van dit initiatief was gemeenschappelijk op te treden naar derde landen om de samenwerking met het derde land op het terugkeerterrein te versterken. Naast het voeren van onderhandelingsmissies zijn er ook gezamenlijke *task-forces* georganiseerd waarbij het verbeteren van het identificatieproces van de vreemdeling centraal stond. EURINT fungeerde als platform voor het uitwisselen van kennis en ervaring, en het delen van best practices tussen de Europese zusterdiensten om (gedwongen) terugkeer te bevorderen.

In Boekarest hebben in het kader van EURINT negentien lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en Frontex deelgenomen aan de slotconferentie. De operationele resultaten zijn hier gepresenteerd. De deelnemers aan de conferentie stelde vast dat er een noodzaak bestaat voor een breder Europees netwerk gericht op een intensieve strategische benadering richting derde landen op het gebied van terugkeer. In oktober 2012 hebben Nederland en België gezamenlijk een voorstel gepresenteerd bij de GDISC Terugkeercferentie in Boedapest en apart bij Frontex om op basis van de EURINT-ervaringen een vervolgpriject te starten waarbij meer landen deelnemen aan een netwerk.

ERI

In juni 2011 is op initiatief van Nederland (DT&V) het *European Reintegration Instrument* (ERI) van start gegaan. Dit project wordt gefinancierd uit het communautaire Terugkeerfonds. Samen met de Dienst Terugkeer en Vertrek, nemen de zusterorganisaties in België, Duitsland, Frankrijk en Zweden deel aan dit project.

Doel van dit project is duurzame herintegratie te bevorderen na zelfstandig en gedwongen vertrek. De vijf Europese partners sluiten in zeven doellanden met één lokale partnerorganisatie een contract. Terugkeerders worden door de partnerorganisatie middels het bieden van *counseling* en *referra* ondersteund in hun re-integratietraject na terugkeer in het land van herkomst.

Tijdens de GDISC terugkeerconferentie is meerdere malen verwezen naar de ERI- en EURINT-initiatieven als voorbeelden voor verdere Europese operationele samenwerking op het gebied van terugkeer en gedwongen terugkeerprojecten.

ERPUM

Nederland (Dienst Terugkeer en Vertrek) heeft in 2012 actief deel genomen aan het ERPUM project. Dit initiatief van Zweden wordt samen met het Verenigde Koninkrijk en Noorwegen uitgevoerd en is gericht op het realiseren van adequate opvang ten behoeve van de terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Afghanistan en Irak.

Joint Return Operations

Verder werkt Nederland binnen de EU nauw samen met andere lidstaten aan gezamenlijke terugkeeroperaties, de zgn. *Joint return Operations* (JRO). De organisatie van een JRO is in handen van een lidstaat en wordt uitgevoerd in samenwerking met de afdeling *Return Operations Sector* (ROS) van Frontex.

5 ASIEL

Per 1 juli 2010 is in Nederland de zogeheten Verbeterde Asielprocedure in werking getreden. De oude AC-procedure (waarbij het streven was om binnen 48 procesuren op een asielaanvraag te beslissen) is hierbij verlengd naar een achtdaagse algemene asielprocedure en de asielzoeker krijgt voordat zijn procedure begint een rust- en voorbereidingstermijn. De bedoeling is dat alle asielaanvragen die geen nader onderzoek vergen (waarbij het kan gaan om inwillingen, afwijzingen en Dublin-zaken), in de algemene asielprocedure worden afgedaan. Wanneer een beslissing binnen 8 dagen om inhoudelijke redenen niet mogelijk is, dan wordt de zaak doorverwezen naar de verlengde asielprocedure.⁸⁷

Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures

In de vorige editie van dit rapport is uitvoerig stilgestaan bij de beleidsvisie die de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie & Asiel op 22 februari 2011 heeft bekend gemaakt om te komen tot meer gestroomlijnde en efficiëntere toelatingsprocedures. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 22 mei 2012 en de bijbehorende bijlage heeft de Minister een nadere uitwerking hiervan gegeven.⁸⁸

Voor de tweede fase van het programma (voorbereiding implementatie) zijn verschillende projecten en werkgroepen ingericht. Het gehele pakket aan maatregelen voor asiel wordt verder uitgewerkt binnen het project Asiel. Het gaat daarbij om de volgende maatregelen:

- Herschikking asielgronden.
- Meetoetsen van alle humanitaire reguliere beleidskaders bij de eerste asielaanvraag.
- Introductie van de ééndagstoets bij asiel vervolgaanvragen.
- Vervolgprocedure vanuit de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) of Gezinslocatie (GL).
- Het efficiënter inrichten van onderzoeken door SDIS van de Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- Introduceren leges bij afgifte van een vervangend verblijfsdocument asiel.
- Versnelling van de Dublinprocedure.
- Aanpassen van de planning door de Raad voor Rechtsbijstand met betrekking tot het moment van voorbereiding door een rechtshulpverlener tijdens de rust- en voorbereidingstermijn.
- Voornemen verzenden in plaats van in persoon uit te reiken.

Met het programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt voortgebouwd op de op 1 juli 2010 in werking getreden Verbeterde Asielprocedure, die onder meer tot doel had om asielverzoeken in kortere tijd af te doen. Het programma Stroomlijning Toelatingsprocedures omvat een pakket van maatregelen dat tot doel heeft de toelatingsprocedures verder te stroomlijnen. De maatregelen zijn gericht op het tegengaan van stapelen van procedures en beperking van het verlengen van verblijf door steeds door

⁸⁷ Voor meer informatie zie het Beleidsoverzicht 2011, INDIAC EMN NCP 2012.

⁸⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 19 637, nr. 1400.

te procederen, zonder dat daaraan nieuwe feiten en omstandigheden ten grondslag liggen. In dit pakket is ondermeer deerschikking van de asielgronden in overeenstemming met Europese richtlijnen opgenomen. Daarnaast maken aanpassingen van de toelatingsprocedures (zowel asiel als regulier-humanitair) en de invoering van het no-cure, no fee-principe ten aanzien van rechtsbijstand hiervan deel uit. Ook worden maatregelen voorgesteld om de doorlooptijden van procedures te versnellen.

De uitwerking van de beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures is op 3 juli 2012 tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer besproken. Het nieuwe kabinet-Rutte II heeft de plannen nagenoeg ongewijzigd overgenomen. Momenteel zijn de voorbereidingen voor de implementatie van de maatregelen in volle gang. Een van de voorwaarden voor implementatie is dat de aanpassingen in de wet- en regelgeving en de ict-systemen gereed zijn. In bovengenoemde brief van 22 mei 2012 geeft de Minister aan ervan uit te gaan dat het pakket aan maatregelen in de eerste helft van 2013 zal kunnen worden ingevoerd. Sommige maatregelen zijn (op onderdelen) reeds geïmplementeerd.

Regeling langdurig verblijvende kinderen

In het Regeerakkoord van 29 oktober 2012 heeft het kabinet-Rutte II aangegeven de positie van in Nederland gewortelde minderjarige vreemdelingen te versterken.

Op 21 december 2012 heeft de ministerraad ingestemd met het voorstel van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een definitieve regeling en een overgangsregeling te treffen voor asielkinderen die tenminste vijf jaar in Nederland hebben verbleven.⁸⁹

Deze kinderen en hun gezinsleden kunnen, wanneer zij voldoen aan bepaalde voorwaarden, in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Het kabinet-Rutte II wil daarmee een einde maken aan de situatie van kinderen die zonder zicht op een verblijfsvergunning al langdurig in Nederland verblijven.

Er komt een overgangsregeling voor asielkinderen die zonder zicht op een verblijfsvergunning al ruim vijf jaar in Nederland verblijven. Daarnaast komt er een definitieve regeling die moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussie ontstaat over deze groep kinderen en de rol van de overheid daarin. Met de definitieve regeling komt er beleid waaraan objectief kan worden getoetst of de overheid een vergunning dient te verlenen op basis van het langdurig verblijf. Daarbij wordt het eigen handelen van ouders en kind meegewogen.

Voor beide regelingen geldt dat een reguliere verblijfsvergunning kan worden verleend aan (alleenstaande minderjarige) vreemdelingen die ruim vijf jaar voor het bereiken van hun 18de levensjaar een asielaanvraag hebben ingediend in Nederland, gedurende die vijf jaar ook daadwerkelijk in Nederland hebben verbleven en zich niet langer dan drie maanden onttrokken hebben aan het toezicht van de Rijksoverheid. Datzelfde geldt voor gezinsleden van de vreemdeling, tenzij de gezinsband verbroken is. Wanneer vreemdelingen een beroep doen op de regeling, betekent dit niet dat ze tijdens de

beoordeling van de aanvraag meteen recht hebben op opvang. Vanzelfsprekend wordt geen vergunning verleend aan vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Dit is het geval wanneer er sprake is van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag of wanneer een vreemdeling is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van tenminste één maand. Datzelfde geldt voor de gezinsleden. Ook leidt aantoonbaar vertrek buiten de Europese Unie niet tot het verstrekken van een verblijfsvergunning.

De overgangsregeling kent, naast de algemene voorwaarden, nog enkele specifieke voorwaarden. Zo dient de vreemdeling op 29 oktober 2012 jonger te zijn dan 21 jaar. Daarnaast wordt het voor bepaalde tijdelijke verblijfsvergunningen, zoals een vergunning op grond van medische gronden of het volgen van een studie, mogelijk om deze vergunning eenmalig om te zetten in een vergunning op grond van de regeling. Ook wordt vreemdelingen eenmalig de mogelijkheid tot identiteitsherstel geboden wanneer er één keer sprake is geweest van twijfel aan de gestelde identiteit.

Voor de definitieve regeling geldt dat de aanvraag moet worden ingediend voordat de vreemdeling 19 jaar wordt. Daarnaast dient de vreemdeling, als ook zijn gezinsleden, te hebben meegewerkt aan terugkeer en dient de identiteit te zijn aangetoond.

Beide regelingen treden eind januari 2013 in werking. Vreemdelingen die van mening zijn dat zij in aanmerking komen voor een vergunning op basis van de overgangsregeling, kunnen vanaf eind januari gedurende drie maanden een aanvraag indienen. Ook kunnen vreemdelingen vanaf dat moment een beroep doen op de definitieve regeling.

Specifieke groepen in het landgebonden beleid

Artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.⁹⁰ De gronden a. en b. van dit artikel beogen de internationale bescherming te bieden waarop ook de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft. Behalve deze twee asielgronden waarop de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft, kent artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 nog vier gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd: de c-, d-, e- en f-grond. Deze hebben hun basis in het nationale beleid en geven dus nationale bescherming. De Kwalificatierichtlijn heeft geen betrekking op deze nationale bescherming.

De a-grond: groepsvervolgning

Er is sprake van groepsvervolgning als in een land van herkomst een groep vreemdelingen systematisch wordt blootgesteld aan vervolging wegens een van de gronden van artikel 1A Vluchtelingenverdrag. In het geval van groepsvervolgning zal voor een vreemdeling die zich beroept op het behoren tot deze groep het individualiseringsvereiste beperkt zijn. De vreemdeling dient slechts aannemelijk te maken dat hij tot deze groep, waarvan alle leden te vrezen hebben voor vervolging, behoort.

De a-grond: risicogroepen:

In het landgebonden asielbeleid kan een bevolkingsgroep worden aangewezen als risicogroep als blijkt dat vervolging van vreemdelingen behorend tot deze bevolkingsgroep in het land van herkomst voorkomt. Het hoeft daarbij niet te gaan om systematische vormen van vervolging. Ook als de vervolging een meer incidenteel karakter heeft, kan een bevolkingsgroep door de Minister worden aangewezen als risicogroep. Van personen behorende tot een risicogroep zal eerder worden aangenomen dat de door hen ondervonden gebeurtenissen ernstig genoeg zijn om over te gaan tot verlening van een vluchtelingenstatus. Wanneer deze personen zich beroepen op problemen van de zijde van de autoriteiten of medeburgers en er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, kan al met geringe indicaties aannemelijk worden gemaakt dat sprake is van een gegronde vrees voor vervolging. Het individualiseringsvereiste blijft van toepassing op de vreemdeling die behoort tot een risicogroep. Weliswaar worden deze groepen in het Nederlandse beleid aangewezen, maar het gaat weldegelijk om internationale bescherming in de zin van het Vluchtelingenverdrag.

In 2012 golden de volgende groepen als risicogroep:

- Afghanistan: personen die afkomstig zijn uit een gebied waar zij tot een etnische of een religieuze minderheid behoren en voorts lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transeksuelen.⁹¹
- Somalië: de etnische minderheidsgroep Reer Hamar, synoniem voor Benadiri.⁹²
- Irak: lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transeksuelen, ook die hun geaardheid in Nederland voor het eerst openbaren.⁹³
- Soedan: SPLM/Noord aanhangers, de etnische Nuba, niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur.⁹⁴

In juni 2012 heeft de minister van Buitenlandse Zaken een ambtsbericht uitgebracht over de situatie van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transeksuelen (LHBT's) in Irak. De zeer zorgwekkende berichtgeving in het ambtsbericht heeft aanleiding gegeven tot wijziging van het beleid ten aanzien van LHBT's. Iraakse LHBT's worden nu aangemerkt als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van daden van ernstige mensenrechtenschendingen, oftewel groepsvervolging.⁹⁵

91 In 2012 is het landenbeleid voor Afghanistan niet gewijzigd. Het beleid in 2012 is gebaseerd op het besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 2 december 2011, nummer WBV 2011/16, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2011, nr. 22504.

92 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 1 november 2012, nummer WBV 2012/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 23880.

93 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 29 maart 2012, nummer WBV 2012/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 7615. Bij besluit van 15 augustus 2012, nummer WBV 2012/19, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 17337 is het beleid vanwege de zeer zorgwekkende berichtgeving over de situatie waarin Iraakse LHBT's zich bevinden, verder verruimd en zijn Iraakse LHBT's aangewezen als groep die is blootgesteld aan groepsvervolging.

94 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 23 oktober 2012, nummer WBV 2012/23, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 22840.

95 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 15 augustus 2012, nummer WBV 2012/19, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 17337. Dit besluit volgt op het eerder in 2012 genomen wijzigingsbesluit van 29 maart 2012, nummer WBV 2012/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 7615. In het wijzigingsbesluit van 29 maart 2012 was ondermeer opgenomen dat Iraakse LHBT's naast risicogroep ook aangemerkt worden als kwetsbare minderheidsgroepering, waardoor zij eerder in aanmerking komen voor bescherming. De zeer zorgwekkende berichtgeving in juni 2012 over de positie van LHBT's heeft geleid tot verruiming van het beleid waarbij het individualiseringsvereiste voor LHBT's verder is beperkt.

De a-grond: wijziging uitgangspunten beoordeling vervolginggronden homoseksualiteit en godsdienst.

In aanvulling op de in wet- en regelgeving beschreven daden van vervolging zijn bij besluit van 22 maart 2012 homoseksualiteit en godsdienst als vervolgingsgronden nader omschreven.⁹⁶

Vervolging van homoseksuelen.

Indien een asielzoeker zich erop beroept dat hij problemen heeft ondervonden als gevolg van zijn homoseksuele (dan wel lesbische, biseksuele of transseksuele) geaardheid, kan dit onder bepaalde omstandigheden leiden tot de conclusie dat hij Verdragsvluchteling is. Daarbij wordt van een homoseksuele asielzoeker niet verlangd dat hij zijn geaardheid verborgen houdt. Daarentegen is de omstandigheid dat de vreemdeling in zijn land van herkomst niet op vergelijkbare wijze als in Nederland uiting kan geven aan diens homoseksualiteit, onvoldoende om voor verblijf in aanmerking te komen. De gedachte hierbij is dat het niet aan Nederland is om te garanderen dat de hier bestaande vrijheden ook bestaan in het land van herkomst. De situatie in het land van herkomst kan dan ook met zich meebrengen dat de vreemdeling een bepaalde mate van terughoudendheid betracht bij het uiting geven aan zijn homoseksuele geaardheid om ernstige schendingen van diens grondrechten te voorkomen. Maar deze terughoudendheid mag niet dusdanig ver strekken, dat de vreemdeling niet op betekenisvolle wijze invulling kan geven aan zijn seksuele geaardheid.

Vervolging om reden van godsdienst.

In aanvulling op de in wet- en regelgeving reeds beschreven vervolgingsgronden kan vervolging om reden van godsdienst zich ook op andere manieren voordoen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het verbod op godsdienstuitoefening en godsdienstonderwijs en ernstige discriminerende maatregelen tegen personen met een bepaalde godsdienstige overtuiging.

In het nieuwe beleid wordt van personen die in het land van herkomst een (minderheids)godsdienst aanhangen niet verlangd dat zij deze verborgen houden. Daarentegen is de omstandigheid dat de vreemdeling in het land van herkomst niet op vergelijkbare wijze als in Nederland zijn geloof kan uitoefenen onvoldoende om voor verblijf als Verdragsvluchteling in aanmerking te komen. De gedachte hierbij is dat het niet aan Nederland is om te garanderen dat de hier bestaande vrijheden ook bestaan in het land van herkomst. De situatie in het land van herkomst kan met zich meebrengen dat de vreemdeling een bepaalde mate van terughoudendheid betracht bij het uitoefenen van het geloof om ernstige schendingen van diens grondrechten te voorkomen, zoals bij het actief uitoefenen van bekeringsactiviteiten. Deze terughoudendheid mag echter niet dusdanig ver strekken, dat de vreemdeling niet op betekenisvolle wijze zijn geloof kan uitoefenen.

⁹⁶ Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 21 juni 2012, nr. WBV 2012/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 12179.

Naar aanleiding van het arrest van 5 september 2012 van het Europese Hof van Justitie (gevoegde zaken Y en Z (C071/11 en C-99/11))⁹⁷ over de aantasting van de (openbare) godsdienstbeleving heeft de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel in zijn brief aan de Tweede Kamer van 2 november 2012 het algemene beleid voor religieuze minderheden meer in lijn gebracht met jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.⁹⁸ Uitgangspunt blijft dat niet elke aantasting van het recht op godsdienstvrijheid een daad van vervolging vormt. Van belang is ondermeer de ernst van de schending. Of een schending van het recht op godsdienstvrijheid moet worden beschouwd als een daad van vervolging hangt niet af van de omstandigheid of de godsdienst in het openbaar of privé, alleen of met anderen, wordt beleden en beleefd, maar wel van de zwaarte van de maatregelen en de sancties die tegen de betrokkene zijn genomen of kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de asielaanvraag worden subjectieve elementen van de vreemdeling betrokken. Het is in beginsel niet relevant dat de vreemdeling het gevaar uit de weg kan gaan door af te zien van bepaalde godsdienstige handelingen. Van de vreemdeling mag redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij afziet van godsdienstige handelingen die hem blootstellen aan een werkelijk gevaar van vervolging.

De b-grond

De b-grond bepaalt dat een asielvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om te vrezen dat hij na uitzetting in het land van herkomst of bestendig verblijf een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Deze bepaling is ontleend aan artikel 3 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De verwijdering naar een land waar iemand een reëel risico loopt aan een dergelijke behandeling te worden onderworpen, vormt een schending van dit artikel. Het reëel risico kan ook ontstaan na vertrek van de vreemdeling uit het land van herkomst.

De beoordeling of sprake is van een situatie als beschreven in de b-grond gebeurt aan de hand van de volgende elementen:

- Uitzonderlijke situatie: in het land van herkomst is sprake van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 3 EVRM en artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG, waarin personen louter door hun aanwezigheid in het land van herkomst, een reëel risico lopen op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM (in de woorden van het EHRM: *most extreme cases of general violence*). Het individualiseringsvereiste beperkt zich in deze gevallen tot het afkomstig zijn uit het land of gebied, waar sprake is van een uitzonderlijke situatie.
- Systematische blootstelling: de vreemdeling behoort tot een groep die systematisch blootgesteld wordt aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, indien geen

97 Het Europese Hof van Justitie heeft in het arrest van 5 september 2012 (gevoegde zaken Y en Z (C071/11 en C-99/11)) geoordeeld dat niet elke aantasting van het recht op godsdienstvrijheid een daad van vervolging is. Het Hof merkt daarbij op dat een daad van vervolging het resultaat kan zijn van een aantasting van de uiterlijke beleving van die vrijheid. Bij de beoordeling of een aantasting van het recht op godsdienstvrijheid een daad van vervolging vormt, moeten de bevoegde autoriteiten onderzoeken of betrokkene, gelet op diens persoonlijke situatie, om redenen van de uitoefening van die vrijheid in zijn land van herkomst een werkelijk gevaar loopt.

98 Brief met kenmerk 2012-0000585700.

sprake is van een 'uitzonderlijke situatie'. Het individualiseringsvereiste beperkt zich tot het aannemelijk maken van het behoren tot de bevolkingsgroep of sociale groep, die systematisch een reëel risico loopt op daden als bedoeld in artikel 3 EVRM.

- Kwetsbare minderheidsgroep: de vreemdeling komt op grond van het beleid inzake de 'kwetsbare minderheidsgroep' in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel, indien geen sprake is van een 'uitzonderlijke situatie' en 'systematische blootstelling'. Aan asielzoekers die tot een kwetsbare minderheidsgroep behoren worden minder hoge eisen gesteld om voor een asielvergunning op de b-grond in aanmerking te komen. Het individualiseringsvereiste beperkt zich in deze gevallen niet tot wat de vreemdeling persoonlijk heeft ondervonden. De IND weegt op basis van de verklaringen van de vreemdeling mee wat personen in de naaste omgeving van de vreemdeling die behoren tot de kwetsbare minderheidsgroep aan mensenrechtenschendingen hebben ondervonden.
- Individuele kenmerken: de vreemdeling heeft op grond van zijn persoonlijke situatie/ individuele asielrelaas aannemelijk gemaakt dat hij een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM, indien geen van de voorgaande situaties zich voordoet. In dit geval is het individualiseringsvereiste volledig van toepassing.

De b-grond: 'uitzonderlijke situatie'.

In (een deel van het jaar) 2012 bestond voor de volgende regio's een 'uitzonderlijke situatie' zoals bedoeld in artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG:

- Somalië: de veiligheidssituatie in de stad Mogadishu is zodanig slecht dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie. Dit betekent in de regel dat voor vreemdelingen die kunnen aantonen dat zij afkomstig zijn uit Mogadishu, geldt dat zij afkomstig zijn uit een gebied waarin de mate van willekeurig geweld in het gewapende conflict dermate hoog is dat een burger die terugkeert louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op ernstige schade.⁹⁹
- Democratische Republiek Congo: uit informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken valt af te leiden dat de veiligheidssituatie in de gebieden Noord- en Zuid-Kivu, Haut- en Bas Uélé zodanig ernstig is, dat deze voldoet aan de vereisten van artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG. Maar voor zover deze situatie zich voordoet wordt voor personen afkomstig uit deze gebieden een vestigingsalternatief aangenomen in Kinshasa.¹⁰⁰
- Soedan: een situatie als bedoeld in artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG wordt aangenomen voor de gebieden Noord- en Zuid-Darfur. Met uitzondering van de niet-Arabische bevolkingsgroepen geldt wel een vestigingsalternatief in andere delen van Soedan.¹⁰¹
- Soedan: een situatie als bedoeld in artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG wordt aangenomen voor de gebieden Zuid-Kordofan (inclusief Abyei) en Blue Nile. Met uitzondering van personen die in verband worden gebracht met steun aan rebellengroepen

⁹⁹ Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 1 november 2012, nummer WBV 2012/24, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2012, 23880.

¹⁰⁰ Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 29 maart 2012, nr. WBV 2012/6, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2012, 7456.

¹⁰¹ Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 23 oktober 2012, nummer WBV 2012/23, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 22840.

ringen (in het bijzonder SPLM/Noord aanhangers en Nuba) wordt een vestigingsalternatief aangenomen in andere delen van Soedan.¹⁰²

De b-grond: 'Systematische blootstelling'.

- Somalië: de etnische Reer Hamar / Benadiri (Somalië) wordt aangemerkt als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van onmenselijke behandelingen.¹⁰³ Ten aanzien van een vreemdeling afkomstig uit Somalië die zich beroept op het behoren tot deze groep zal het individualiseringsvereiste zich ertoe beperken dat de vreemdeling aannemelijk dient te maken dat hij tot deze groep behoort om te komen tot het oordeel dat hij bij terugkeer zal worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.

De b-grond: 'kwetsbare minderheidsgroepen'.

Gedurende 2012 golden de volgende groepen als kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst:

- Irak: christenen (ook in Nederland bekeerde christenen), mandeërs, yezidi's, Joden, Shabak en Kaka'i (allen religieuze minderheidsgroepen) en Palestijnen. Voorts lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen.¹⁰⁴
- Libië: Lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen.¹⁰⁵
- Afghanistan: personen die afkomstig zijn uit een gebied waar zij tot een etnische of een religieuze minderheid behoren en voorts alleenstaande vrouwen, lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen.¹⁰⁶
- Soedan: de etnische Nuba en de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur.¹⁰⁷

Bevolkingsgroepen die in 2012 niet langer worden aangemerkt als 'kwetsbare minderheid' zijn:

Democratische Republiek Congo: etnische Tutsi's; uit informatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken is een beeld naar voren gekomen van een langzaam verbeterende positie van Tutsi's in de DRC. De positie van Tutsi's wijkt inmiddels niet meer wezenlijk af van de positie van andere groepen in het land. Herbeoordeling van reeds verleende vergunningen vindt nog niet plaats.¹⁰⁸

102 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 23 oktober 2012, nummer WBV 2012/23, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 22840.

103 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 1 november 2012, nummer WBV 2012/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 23880.

104 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 29 maart 2012, nummer WBV 2012/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 7615.

105 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 13 juli 2012, nummer WBV 2012/15, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 15127.

106 In 2012 is het landenbeleid voor Afghanistan niet gewijzigd. Het beleid in 2012 is gebaseerd op het besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 2 december 2011, nummer WBV 2011/16, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2011, nr. 22504.

107 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 23 oktober 2012, nummer WBV 2012/23, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 22840.

108 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 29 maart 2012, nr. WBV 2012/6, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 7456.

De b-grond: verwesterde Somaliërs.

Op 31 juli 2012 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) geoordeeld dat de uitspraak van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) van 28 juni 2011 niet volledig in het beleid is geïmplementeerd en dat bij de toets of iemand zich bij terugkeer kan handhaven onder Al-Shabaab ook dient te worden meegewogen of hij zodanig verwesterd is, dat hij bij terugkeer door Al-Shabaab als verwesterd wordt herkend en in verband daarmee een reëel risico loopt op ernstige schade. Bij besluit van 1 november 2012 is het beleid op dit punt meer in lijn gebracht met de uitspraak van het EHRM. Dit houdt in dat de terugkeer van personen afkomstig uit de overige delen (buiten Mogadishu) van Centraal- en Zuid-Somalië eveneens kan leiden tot een risico op schending van artikel 3 EVRM. Bij de beoordeling van het reële risico op ernstige schade dient voor vreemdelingen afkomstig uit deze gebieden ook te worden getoetst of zij zodanig verwesterd zijn, dat zij bij terugkeer door Al-Shabaab als verwesterd worden herkend. Het gaat hierbij om risico's die zij bij terugkeer naar het herkomstland van de zijde van Al-Shabaab lopen als gevolg van specifieke kenmerken die zij niet verborgen kunnen houden en die zij na terugkeer niet weer kunnen aanpassen ('impossible to disguise').

Kenmerken die bij de beoordeling in ieder geval een rol spelen zijn de leeftijd van de vreemdeling bij aankomst in Nederland, de duur van het verblijf in Nederland, het aantal vormende jaren in Nederland én Somalië, de mate waarin de vreemdeling de Nederlandse taal beheerst en deelneemt aan de Nederlandse samenleving.¹⁰⁹

De b-grond: gedwongen uitzetting naar Eritrea.

Uit het algemeen Ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken over Eritrea blijkt dat vreemdelingen die gedwongen terugkeren naar Eritrea, bij terugkeer de kans lopen op gevangenschap, mishandeling en foltering. Op grond hiervan en op grond van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 oktober 2011 blijft gedwongen terugkeer naar Eritrea achterwege. Eritreeërs die asiel aanvragen en illegaal zijn uitgereisd worden in beginsel in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning op de b-grond.

Wel blijft zelfstandige terugkeer mogelijk voor personen die legaal, met toestemming van de Eritrese autoriteiten, zijn uitgereisd. Deze personen worden weliswaar niet gedwongen uitgezet, maar zij komen ook niet op voorhand in aanmerking voor vergunningverlening op grond van de b-grond.¹¹⁰

De b-grond: terugkeer van Syriërs die geen aanhanger zijn van het regime.

In het ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere openbare bronnen over Syrië wordt bericht over grootschalige en ernstige mensenrechtenschendingen door de Syrische autoriteiten. De berichtgeving heeft aanleiding gegeven voor de conclusie dat Syrische burgers, met uitzondering van actieve aanhangers van het regime, bij terugkeer vanuit het buitenland het risico lopen om te worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. Asielzoekers uit Syrië die geen actieve

¹⁰⁹ Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 1 november 2012, nummer WBV 2012/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 23880.

¹¹⁰ Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 26 maart 2012, nummer WBV 2012/5, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 6669.

aanhangers zijn van het regime, komen derhalve in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op de b-grond.¹¹¹

De c-grond: klemmende redenen van humanitaire aard.

De verblijfsvergunning asiel op de nationale c-grond van art. 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 kan worden verleend aan de vreemdeling van wie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet verlangd kan worden dat hij terugkeert naar het land van herkomst.

In 2012 gold dit beleid voor:

- Afghanistan: alleenstaande vrouwen en verwesterde schoolgaande minderjarige meisjes (en hun gezinsleden).¹¹²
- Iran: lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen.¹¹³

De d-grond: categoriale bescherming.

De verblijfsvergunning asiel op de nationale d-grond van art. 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000 kan worden verleend aan de vreemdeling voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie daar. Deze d-grond biedt dus geen bescherming op individuele gronden, maar groepsbescherming oftewel categoriale bescherming.

In 2012 is het categoriaal beschermingsbeleid beëindigd ten aanzien van

- Tsjetsjenië: uit het ambtsbericht over de Noordelijke Kaukasus van het ministerie van Buitenlandse zaken blijkt dat de situatie voor de burgers van Tsjetsjenië is verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. Overigens werd er geen beleid van categoriale bescherming gevoerd, omdat voor Tsjetsjenen een verblijfsalternatief aanwezig was elders in Rusland.¹¹⁴
- Soedan: de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit de deelstaten Noord-, West- en Zuid-Darfur.¹¹⁵

Besluitmoratorium

Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt binnen maximaal één jaar na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven. Een besluitmoratorium biedt strikt genomen de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen met ten hoogste één jaar. Dit besluitmoratorium kan worden ingesteld als

111 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 21 augustus 2012, nummer WBV 2012/20, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 17486.

112 In 2012 is het landenbeleid voor Afghanistan niet gewijzigd. Het beleid is gebaseerd op het besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van december 2011, nummer WBV 2011/16, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2011, nr. 22504.

113 In 2012 is het landenbeleid voor Iran niet gewijzigd. Het beleid is gebaseerd op het besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 9 november 2011, nummer WBV 2011/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2011, nr. 20850.

114 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 6 april 2012, nummer WBV 2010/8, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 7614.

115 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 23 oktober 2012, nummer WBV 2012/23, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, nr. 22840.

naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst. Vanwege deze onzekere situatie kan redelijkerwijs niet worden beslist op de aanvraag. Het besluitmoratorium kan ook worden ingesteld in het geval het aantal ingediende aanvragen uit een bepaald land of uit een bepaalde regio zo groot is, dat het redelijkerwijs niet mogelijk is op alle aanvragen tijdig te beslissen.¹¹⁶

In 2012 is het besluitmoratorium niet verlengd voor:

- Syrië: op 6 juli 2012 is het tweede achtereenvolgende besluit- en vertrekmoratorium voor Syrië afgelopen. Het moratorium kan niet nogmaals worden verlengd.¹¹⁷
- Libië: het besluitmoratorium is niet verlengd vanwege de duidelijke regimewijziging na de dood van president Gaddafi.¹¹⁸
- Ivoorkust.¹¹⁹

5.1 Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)

Vanaf 1999 heeft de Europese Unie steeds ingezet op het creëren van een gemeenschappelijk asielstelsel. De aanleiding hiervoor was de onvolkomen onderlinge coördinatie, die de EU-lidstaten voor problemen stelde bij de toestroom van asielzoekers uit andere delen van de wereld. Dit resulteerde in praktische problemen als ‘asielshopen’ en een onevenredige verdeling van asielverzoeken over de verschillende lidstaten. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden, was een gezamenlijke aanpak rondom asielbeleid noodzakelijk. De kernpunten van dat gemeenschappelijk asielbeleid zijn solidariteit, coördinatie en harmonisatie. De solidariteit wordt vertaald in een programma om andere, met name Zuid-Europese landen, te helpen bij het verwerken van de asielinstroom. Het belang van samenwerking en harmonisatie van het beleid heeft geleid tot drie richtlijnen en een verordening. De richtlijnen zien op minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (de Opvangrichtlijn), minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als bescherming behoevende (de Kwalificatierichtlijn) en minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (Procedurerichtlijn). De verordening ziet op de vaststelling van criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek (Dublin-verordening).

Het verdrag van Lissabon gaf in 2007 de opdracht om de “tweede fase” van het GEAS te realiseren. Hiertoe heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan. Ook in 2012 heeft Nederland constructief samengewerkt met de andere lidstaten in de Raad, de Europese Commissie en het Europese Parlement om het GEAS te voltooien.

116 Dit beleid is neergelegd in paragraaf C19 Vreemdelingencirculaire 2000.

117 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 21 augustus 2012, nummer WBV 2012/20, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt 2012, 17486.

118 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 13 juli 2012, nummer WBV 2012/15, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2012, 15127.

119 Besluit van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 28 februari 2012, nr. WBV 2012/2, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt 2012, 5106.

In 2012 hebben de onderstaande ontwikkelingen plaats gevonden:

Kwalificatierichtlijn

De onderhandelingen op het gebied van de Kwalificatierichtlijn zijn in 2011 afgerond. De kwalificatierichtlijn (EG 2004/83) uit 2004 wordt met ingang van uiterlijk 21 december 2013 ingetrokken en vervangen door de aangepaste richtlijn (2011/95/EG) van 13 december 2011. Voor de implementatie van deze richtlijn is geen wijziging van de Vreemdelingenwet nodig. Wel moeten het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire op punten worden aangepast. Hiertoe zijn in 2012 de voorbereidingen getroffen. De richtlijn geeft verdere invulling aan de criteria voor de erkenning van een asielzoeker als vluchteling of als een persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. De richtlijn beoogt met name de verduidelijking van een aantal juridische begrippen, de normen voor het verlenen van bescherming in overeenstemming te brengen met Europese jurisprudentie en het verder gelijkgeschakelen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden verleend.

Dublinverordening

De Dublinverordening regelt de toebedeling van verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken aan lidstaten. Kern is dat een asielzoeker overgedragen kan worden aan het land dat de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker op het grondgebied van de EU, waarbij uitzonderingen gelden die erop gericht zijn gezins- en familiebanden te handhaven.

Op 19 september 2012 hebben de Raad (de lidstaten), de Europese Commissie en het Europees Parlement in een informele triloog overeenstemming bereikt over een mogelijke herziening van de Dublinverordening.¹²⁰ De onderhandelingen waren op dat moment echter nog niet formeel afgerond; met name moest nog overeenstemming worden bereikt over de behandeling van specifieke groepen (met name alleenstaande minderjarige vreemdelingen). In 2012 hebben beleid, wetgeving en uitvoering intensief samengewerkt om te komen tot een zo goed mogelijk en zo werkbaar mogelijk onderhandelingsresultaat.

Opvangrichtlijn

Doel van de opvangrichtlijn is om meer uniformiteit te realiseren tussen de lidstaten inzake de opvang en het voorzieningenniveau van asielzoekers.

In het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) in Brussel werd in het kader van de informele triloog tussen Raad, Commissie en het Europees Parlement, in juli 2012 overeenstemming bereikt over een compromistekst. Ook aan deze onderhandelingen heeft Nederland in de loop van 2012 een bijdrage geleverd. Na toetsing door de juristen/vertalers van de Raad en het Europees Parlement zal de definitieve tekst in 2013 formeel in de Raad worden vastgesteld en vangt de fase van implementatie aan.

¹²⁰ Deze herziening is een van de maatregelen die worden getroffen in het kader van de tweede fase van de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid.

Procedurerichtlijn

Doel van de richtlijn is het harmoniseren van de asielprocedures opdat de beoordeling van een asielverzoek in alle Europese lidstaten hetzelfde resultaat oplevert.

De onderhandelingen op deze richtlijn zijn zeer intensief gevoerd en er is samenwerking gezocht met andere lidstaten en het Europese Parlement om de uitkomst te beïnvloeden. Eind 2012 was nog geen compromistekst tussen de Raad en het Europees Parlement aangenomen maar was de trilog wel van start gegaan.

5.2 Het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO)

Het op Malta gevestigde EASO, dat in 2010 is opgericht en dat sinds 19 juni 2011 operationeel is, heeft als doel de praktische samenwerking van de EU-lidstaten op het gebied van asiel te ondersteunen. De Europese Unie wil met het EASO bottom-up bijdragen aan een gemeenschappelijk Europees asielbeleid.¹²¹

- De hoofddirecteur van de IND vertegenwoordigt Nederland in de *Management Board Meetings* van EASO.
- In 2012 waren twee *Seconded National Experts* gedetacheerd bij EASO.
- Medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Dienst Terugkeer en Vertrek hebben regelmatig deelgenomen aan *expert meetings* van EASO.

Nederland heeft in 2012 zelf geen directe ondersteuning ontvangen van EASO.

5.3 Solidariteit binnen de EU, waaronder overname

De Nederlandse IND draagt bij aan de solidariteit binnen de EU middels ondersteuning van de EASO *Intervention Pool*.

In 2012 heeft Nederland geen verzoeken om internationale protectie overgenomen uit andere EU-lidstaten.

5.4 Samenwerking met derde landen, waaronder hervestiging

Nederland neemt deel aan het UNHCR-hervestigingsprogramma. Verder zet Nederland in op de versterking van vluchtelingenbescherming in regio's van herkomst. In zowel Kenia als Jordanië ondersteunt Nederland grote projecten die bijdragen aan capaciteitsbouw ten faveure van de vluchtelingen in die landen. Nederland heeft in de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) gepleit voor een spoedige totstandkoming van de Protection Programmes in het kader van de Syrische vluchtelingenproblematiek.

Nederland voert jaarlijks een aantal hervestigingsmissies uit naar verschillende bestemmingen over de hele wereld. De missiebestemmingen worden per jaar bepaald op basis

¹²¹ Voor meer informatie zie ook www.europa-nu.nl.

van bovengenoemde uitgangspunten. Deelnemers aan de missies zijn medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centrale Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Ook kunnen medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en artsen van het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND worden ingezet. Afhankelijk van de behoefte aan benodigde expertise per hervestigingsmissie wordt flexibel omgegaan met de samenstelling van de delegatie van de missie. Door middel van hervestigingsmissies kunnen op efficiënte wijze groepen vluchtelingen op locatie (waaronder in vluchtelingenkampen) binnen afzienbare termijn worden geïnterviewd en worden beoordeeld of zij in aanmerking komen voor hervestiging.

Naast de hervestigingsmissies kan de UNHCR individuele dossiers voordragen, bijvoorbeeld in het geval van zogenaamde 'emergency cases'.

Net als in voorgaande jaren wordt ook in 2012 een quotum gehanteerd van gemiddeld 500 uitgenodigde vluchtelingen per jaar. Voor de komende beleidsperiode 2012- 2015 betekent dat in totaal 2000 vluchtelingen kunnen worden opgenomen.

Hiervan zullen per jaar ongeveer 400 personen door middel van hervestigingsmissies worden selecteerd en ongeveer 100 personen via individuele voordrachten door UNHCR.

In 2012 hebben vier hervestigingsmissies plaatsgevonden, naar de volgende landen:

- Libanon (vluchtelingen uit Iran en Irak),
- Kenia (verschillende nationaliteiten),
- Ecuador (Colombiaanse vluchtelingen),
- Sudan (Eritrese vluchtelingen),
- Thailand (verschillende nationaliteiten).

Verder is in 2012 een aantal vluchtelingen individueel voorgedragen door UNHCR.

Versterking asielcapaciteit derde landen

Versterking asielcapaciteit en zelfredzaamheid van vluchtelingen is een van de aspecten van migratiebeheer waarop Nederland zowel onder het vorige kabinet-Rutte I als onder het huidige kabinet inzet bij de steunverlening aan de opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst. Uit middelen van het centrale fonds voor migratie en ontwikkeling wordt onder andere geïnvesteerd in die versterking van asielstelsels. De focus ligt hierbij op die vluchtelingenstromen waar Nederland ook via de asielprocedure mee te maken heeft. Het gaat hierbij vooral om landen van eerste opvang voor Somalische, Afghaanse, Syrische en Iraakse vluchtelingen.

Nederland neemt als junior partner deel aan een pilotproject dat zich richt op versterking van de asielcapaciteit van de landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland). Verder heeft Nederland in het kader van het asiel- en migratiepanel van het Oostelijk Partnerschap kennis gedeeld over de inrichting van een asielprocedure.

6 ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

Als een asielverzoek wordt afgewezen, kan een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) in het huidige Nederlandse beleid ambtshalve in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking die verband houdt met verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling. De verblijfsvergunning amv kan ook ambtshalve worden verleend als een verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken. Alleen vreemdelingen die minderjarig en alleenstaand zijn kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning amv.

De vergunning kan worden verleend als adequate opvang ontbreekt, naar plaatselijke maatstaven, in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naartoe kan gaan. Voor amv's van 16 en 17 jaar geldt voorts de voorwaarde dat zij zich niet zelfstandig kunnen handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan.¹²² Het paspoortvereiste en andere reguliere vereisten zoals het middelenvereiste, die normaal gesproken gelden bij de verlening van een verblijfsvergunning regulier, gelden niet voor de verlening van de verblijfsvergunning amv. De minderjarigheid wordt beoordeeld naar Nederlands recht.¹²³ Dit houdt in dat de leeftijd van 18 jaar nog niet is bereikt en dat geen sprake is of is geweest van een huwelijk. Een minderjarige wordt niet meerderjarig bij een huwelijk dat naar Nederlands (internationaal) privaatrecht niet voor erkenning in aanmerking komt. Wel kan een dergelijk huwelijk van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de vreemdeling alleenstaande is, van de mate van zelfstandigheid en de opvangmogelijkheden. In geval van twijfel aan de gestelde minderjarigheid kan een leeftijdsonderzoek worden ingesteld.

Een vreemdeling wordt als alleenstaand aangemerkt als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of een eventuele al in het buitenland toegewezen voogd.¹²⁴

Herijking van het amv-beleid

In 2011 is de herijking van het specifieke amv-beleid vormgegeven.¹²⁵ De uitwerking hiervan heeft in 2012 gestalte gekregen. In 2013 zal het nieuwe amv-beleid geïmplementeerd worden.

Doel van de herijking is het sneller bieden van duidelijkheid over het perspectief dat een amv ten deel valt: verblijf in Nederland of terugkeer. De bovengenoemde verblijfsvergunning amv, die tijdelijk van aard is, zal hierbij worden afgeschaft. Ook zal worden ingezet op meer en snellere terugkeer van amv's die in Nederland geen bescherming nodig hebben, onder de voorwaarde van adequate opvang in het land van herkomst of het land van langdurig verblijf. Indien er wordt vastgesteld dat er, buiten de schuld van de amv, geen mogelijkheid is tot terugkeer naar adequate opvang, en de amv'er was ten tijde van zijn aanvraag jonger dan 15 jaar, dan kan de amv'er aanspraak maken op een

¹²² Voor meer informatie zie Art 3.56, lid 1 Vb 2000.

¹²³ Artikel 1:233 BW.

¹²⁴ Voor meer informatie zie C2/7.1.3. Vc 2000.

¹²⁵ Voor meer informatie wordt verwezen naar het beleidsoverzicht 2011, INDIAC – NL EMN NCP (2012).

vergunning op grond van het zogenaamde specifieke buiten schuld beleid voor amv's. Deze vergunning zal worden verleend voor vijf jaar.

Langdurig verblijvende kinderen

Zoals in hoofdstuk 5 vermeld heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2012 nader toegelicht hoe de regeling ter versterking van de positie van in Nederland gewortelde minderjarige kinderen eruit zal zien.¹²⁶ De definitieve regeling houdt in dat langdurig in Nederland verblijvende kinderen en hun gezinsleden en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), onder voorwaarden in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Achtergrond van de regeling is dat de kinderen niet de dupe mogen worden van de lange duur van het verblijf die te wijten is aan factoren als langdurige procedures of het niet meewerken aan vertrek en het stapelen van procedures door ouders. Vreemdelingen jonger dan 19 jaar die tenminste vijf jaar voor het bereiken van de meerderjarigheid in Nederland een asielerzoek hebben ingediend, gedurende die tijd ten minste vijf jaar in Nederland hebben verbleven, en zich in die periode niet meer dan drie maanden hebben onttrokken aan het toezicht van de Rijksoverheid, kunnen in beginsel in aanmerking komen voor verlening van de verblijfsvergunning. De gezinsleden komen in beginsel eveneens in aanmerking voor een verblijfsvergunning.¹²⁷

Tot de invoering van de definitieve regeling kunnen kinderen gebruikmaken van een overgangsregeling.¹²⁸

Vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In 2011 is gestart met de invoering van het nieuwe beleid inzake het beperken van vreemdelingenbewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.¹²⁹ De kern van dit nieuwe beleid is dat bij het in vreemdelingenbewaring stellen van alleenstaande minderjarigen uiterste terughoudendheid past. Nog meer dan bij volwassenen het geval is, geldt dat bewaring alleen in uiterste gevallen mag worden toegepast en voor een zo kort mogelijke duur. Bij de afweging tussen het belang van de amv om diens vrijheid te behouden en het belang van de overheid om door toepassing van detentie diens beschikbaarheid te garanderen, wordt nog meer dan voorheen grote waarde toegekend aan het eerstgenoemde belang. Daarom is vreemdelingenbewaring van amv's alleen nog mogelijk als de overheid zwaarwegende belangen heeft om de beschikbaarheid van de minderjarige vreemdeling volledig te garanderen. Er dient daartoe sprake te zijn van één of meer van onderstaande omstandigheden.¹³⁰

- de alleenstaande minderjarige vreemdeling is verdacht van of veroordeeld wegens een misdrijf;
- het vertrek van de alleenstaande minderjarige vreemdeling uit Nederland kan binnen veertien dagen gerealiseerd worden;

¹²⁶ Kamerstukken II 2012-2013, 19 637, nr. 1597.

¹²⁷ Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

¹²⁸ Voor meer informatie over de overgangsregeling wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

¹²⁹ Kamerstukken II 2010-2011, 27062, nr. 68.

¹³⁰ Kamerstukken II 2012-2013, 27 062, nr. 86.

- de alleenstaande minderjarige vreemdeling is eerder met onbekende bestemming vertrokken uit de opvang of heeft zich niet gehouden aan een opgelegde meldplicht of vrijheidsbeperkende maatregel; of
- aan de alleenstaande vreemdeling is de toegang geweigerd aan de buitengrens, en de minderjarigheid is nog niet vastgesteld.

Bij het ontbreken van bovenstaande zwaarwegende omstandigheden wordt, in het belang van de amv, op andere wijze voorzien in de beschikbaarheid van de amv voor het vreemdelingenproces. Sinds de invoering van dit beleid zijn de effecten van het beleid op het aantal inbewaringstellingen, alsook de duur van de bewaringstellingen gemonitord.

Er is sinds de invoering van deze nieuwe aanpak een sterke daling zichtbaar in het aantal amv's dat nog in vreemdelingenbewaring wordt gesteld. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie geeft in zijn brief van 20 december 2012 aan dat de in 2011 doorgevoerde beleidswijziging in 2012 heeft geleid tot het beoogde effect van een significante beperking van de vreemdelingendetentie van amv's.¹³¹

Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Het door de Europese Commissie en de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-raad) in juni 2010 ingestelde Action Plan voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is een belangrijke stap in het vormen van een gemeenschappelijke EU aanpak voor deze groep. De European Asylum Support Office (EASO) speelt een belangrijke rol bij de implementatie van het Action Plan. EASO heeft zich in 2012 met de implementatie voornamelijk ingezet op informatie-uitwisseling met de andere lidstaten, het uitwisselen van best practices en het opstellen van richtsnoeren op het gebied van het leeftijdsonderzoek. De inzet van Nederland heeft voornamelijk gezeten in het belang de zorgvuldigheid van het onderzoek te benadrukken en daarbij de eigen methoden en best practices te presenteren.

In haar 'Mid-term' rapport van de Europese Commissie over het Action Plan, geeft de Europese Commissie aan dat door de gemeenschappelijke aanpak veel meer nadruk is komen te liggen op het belang van het kind. Maar in de toekomst zal er nog meer behoefte zijn aan een algemene EU aanpak van de alleenstaande minderjarigen. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke aanpak is een doorgaand proces. Het betekent dat het uitwisselen van kennis verder zal moeten blijven gaan in de toekomst, methodes verbeterd moeten worden om duurzame oplossingen te vinden om zo adequate bescherming van kinderen te garanderen. Samenwerking en informatieuitwisseling zijn belangrijk en herkomst- en transitlanden moeten hierbij worden betrokken.

Naast alleenstaande minderjarige vreemdelingen onderscheidt Nederland geen andere kwetsbare groepen waarvoor speciaal beleid geldt.

7 MAATREGELEN TEGEN MENSENHANDEL

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I was vastgelegd dat mensenhandel steviger wordt aangepakt. Tevens stelde het regeerakkoord dat slachtoffers een sterkere positie krijgen en dat de ondersteuning van slachtoffers wordt verbeterd. Daarnaast worden daders harder aangepakt en krijgen slachtoffers de bescherming die ze verdienen. Voor slachtoffers van wie niet verwacht kan worden, wegens psychische en/of fysieke omstandigheden, dat zij medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek, bestaat de mogelijkheid om op humanitaire gronden een verblijfsvergunning te krijgen.

De Nederlandse regering gezien ziet mensenhandel als een zeer ernstig misdrijf en de aanpak hiervan is dan ook een kabinetsprioriteit.¹³² In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is opgenomen dat het kabinet inzet op een intensievere opsporing en vervolging van de daders. De B9-regeling (hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000) stelt vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer of getuigen zijn van mensenhandel, in staat om gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland te verblijven en zo ter beschikking te blijven van politie en justitie.¹³³ Tegelijkertijd wordt het slachtoffer beschermd, niet alleen door tijdelijk legaal in Nederland te blijven, maar ook doordat de regeling slachtoffers toegang tot een aantal voorzieningen biedt (zoals bijvoorbeeld opvang, medische hulp en juridische ondersteuning).

Opvang voor slachtoffers van mensenhandel

In zijn brief van 1 februari 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de wijze waarop de opvang voor slachtoffers van mensenhandel wordt georganiseerd toegelicht.¹³⁴ Een belangrijk onderdeel van de opvang voor slachtoffers van mensenhandel betreft de pilot 'categorale opvang slachtoffers mensenhandel.' Deze pilot werd in 2010 ingesteld naar aanleiding van het toenemend aantal slachtoffers mensenhandel en is opgericht met het doel deze specifieke groep slachtoffers eerste opvang aan te bieden en – door middel van een evaluatie van de pilot – de vraag te beantwoorden hoe structurele opvang van slachtoffers van mensenhandel moet worden ingericht.

Door het "Coördinatiecentrum Mensenhandel" (CoMensha) – dat een coördinerende rol heeft bij de plaatsing van slachtoffers van mensenhandel in de opvang – is bijgehouden welke cliënten zijn opgenomen en hoe de opvang is verlopen. In de praktijk blijkt de pilot te voorzien in een grote behoefte, de opvangplekken waren vrijwel continue bezet. Een belangrijke doelstelling van de pilot was om te bevorderen dat slachtoffers aangifte doen van mensenhandel. Gebleken is dat een overgrote meerderheid van de slachtoffers dit ook daadwerkelijk doet (circa 90%). Daarnaast is gebleken dat vrijwel alle slachtoffers binnen de pilot van buitenlandse afkomst zijn en voor een groot deel gebruik maken van de bedenktijd op grond van de verblijfsvergunning voor slachtoffers

¹³² Kamerstukken II 2011-2012, 28 638, nr. 57.

¹³³ Zie ook het beleidsoverzicht van 2012 voor meer informatie, INDIAC – NL EMN NCP (2011).

¹³⁴ Kamerstukken II 2011-2012, 28 638, nr. 72.

van mensenhandel (de B9-regeling). Indien de slachtoffers tijdens de bedenktijd aangifte doen van mensenhandel ontvangen zij een tijdelijke verblijfsvergunning en kunnen zij na ongeveer drie maanden opvang doorstromen naar bijvoorbeeld reguliere huisvesting, projecten voor begeleid wonen of zorginstellingen.

Uit de pilot is gebleken dat de doorstroom van slachtoffers met een B9-vergunning vanuit de opvang naar zelfstandig of begeleid wonen moeizaam verloopt. Om deze doorstroom te verbeteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze groep sinds januari 2012 onder de 'taakstelling voor de huisvesting van verblijfshouders' gebracht. Voor gemeenten is deze taakstelling een resultaatsverplichting. Het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) bemiddelt tussen de B9-vergunningshouders en een geselecteerd aantal gemeenten. Als een B9-vergunninghouder kan uitstromen naar een zelfstandige woning wordt betrokkene door CoMensha voorgedragen aan COA. COA gaat deze B9-vergunninghouder vervolgens aanmelden bij een gemeente en deze gemeente heeft twee maanden de tijd om een geschikte woonruimte te vinden.¹³⁵

Gelet op de hiervoor genoemde positieve ervaringen die met de pilot zijn opgedaan, is het van belang dat deze opvangvoorziening blijft bestaan. Om deze redenen is deze pilot vanaf juli 2012 verlengd als categorale opvangvoorziening. Door de hoge prioriteit die de aanpak van mensenhandel in Nederland heeft is het mogelijk dat het aantal slachtoffers dat opvang nodig heeft de komende jaren verder zal stijgen. Het aantal opvangplaatsen is dan ook vanaf juli 2012 uitgebreid van 50 naar 70, met een optie tot verdere uitbreiding, indien nodig.¹³⁶ Buiten de vergroting van het aanbod van opvangplekken binnen de categorale opvang wordt ook meer aandacht besteed aan de zorgvraag. Aan de categorale opvang is psycho-sociale diagnostiek toegevoegd. Met deze diagnostiek kan beter worden bepaald aan welke specifieke zorg en hulp de slachtoffers behoefte hebben na hun verblijf in de categorale opvang.

CoMensha krijgt structureel de beschikking over een budget waarmee de opvang van groepen slachtoffers van overige uitbuiting wordt geregeld. Deze groepen hebben veelal niet veel behoefte aan zorg- en hulpverlening en willen vaak weer aan de slag bij een andere werkgever of terug naar het land van herkomst. Met het budget kan CoMensha de tijdelijke opvang van deze groepen organiseren.

Toegang tot informatie voor slachtoffers van mensenhandel

Slachtoffers van mensenhandel hebben vanaf 30 augustus 2012 een betere toegang tot informatie over opvang, hulp en begeleiding. CoMensha heeft een folder en een website ontwikkeld in 5 talen - Nederlands, Engels, Hongaars, Pools en Bulgaars.¹³⁷ De titel van de folder en de website is 'Hoe nu verder'. De folder en de website zijn door CoMensha gemaakt in samenwerking met de politie en het ministerie van Justitie en Veiligheid. CoMensha draagt met deze folder en bijbehorende website bij aan de bewustwording onder slachtoffers van hun rechten en plichten.

¹³⁵ Kamerstukken II 2011-2012, 28 638, nr. 92.

¹³⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 28 638, nr. 90.

¹³⁷ Voor meer informatie wordt verwezen naar www.fromhereon.eu.

De folders zijn opgestuurd naar alle politieregio's in Nederland. De folder is bestemd voor de slachtoffers mensenhandel die een gesprek met de politie hebben gehad of dit overwegen te doen. De bijbehorende website geeft iets uitgebreidere informatie per onderwerp. Met de folder en website is er landelijk uniforme informatie beschikbaar voor (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel.

Oneigenlijk gebruik van de B9-regeling

Het kabinet-Rutte I heeft op 15 november 2011 aangegeven van plan te zijn oneigenlijk gebruik van de B9-regeling zoveel mogelijk tegen te gaan en om de toegang tot de verblijfsvergunning te beperken tot voor wie deze bedoeld is: slachtoffers van mensenhandel die samenwerken met de autoriteiten in het kader van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel.¹³⁸ De maatregelen om de B9-regeling minder gevoelig te maken voor oneigenlijk gebruik betreffen het versnellen en het stroomlijnen van de regeling. Een van deze maatregelen is het beëindigen van het verblijfsrecht op grond van de B9-regeling, zodra de strafzaak door het Openbaar Ministerie wordt geseponeerd. Bij besluit van 20 juli 2012 loopt het B9-verblijfsrecht van vreemdelingen die beklag hebben ingediend tegen de sepotbeslissing van het openbare ministerie in een mensenhandelszaak niet meer door.¹³⁹ Na het sepot van de zaak en de afwijzing van de aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van de B9-vergunning dan wel de intrekking van de verblijfsvergunning blijven rechtsmiddelen openstaan. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een aanvraag tot bijvoorbeeld voortgezet verblijf getoetst te krijgen. Indien een beklagzaak gegrond wordt verklaard, kan het B9-verblijfsrecht herleven.¹⁴⁰ Hiermee wordt recht gedaan aan de bescherming van het (mogelijke) slachtoffer.

Pilot kansloze aanvragen

De pilot Kansloze Aanvragen is op 1 september 2012 van start gegaan. Deze pilot loopt tot 1 januari 2014 en heeft tot doel om aangiften van mensenhandel met geen tot weinig opsporingsindicaties van vreemdelingen met een B9-vergunning sneller dan voorheen af te handelen, uiteraard met behoud van de noodzakelijke zorgvuldigheid.¹⁴¹ Illegale vreemdelingen die een kansloze aangifte of een aangifte met onvoldoende opsporingsindicatie doen, krijgen een B9-vergunning aangeboden, die echter na onderzoek zo spoedig mogelijk weer wordt ingetrokken. Voor een goede voortgang worden gegevens over de strafrechtelijke en vreemdelingenrechtelijke procedures direct uitgewisseld. Na evaluatie van de pilot wordt bepaald of deze versnelling van de procedure landelijk wordt uitgerold.

The Wall

Onder regie van het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie hebben het Korps landelijke politiediensten, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Belastingdienst en het

¹³⁸ Voor een compleet overzicht van deze maatregelen wordt verwezen naar het Beleidsverzicht 2011, INDIAC EMN NCP (2012) en *Kamerstukken II 2011-2012*, 28 638, nr. 57.

¹³⁹ Stbl. 2012, nr. 359.

¹⁴⁰ Uit onderzoek van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012) blijkt dat beklagzaken in de meeste gevallen ongegrond worden verklaard.

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2012-2013*, 28638, nr. 95.

Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel tussen 2010 en 2012 hun krachten gebundeld om signalen van Chinese mensenhandel en mensensmokkel te onderzoeken om zo misstanden beter te kunnen bestrijden. Aanleiding was dat er een groeiend probleem zichtbaar werd ten aanzien van Chinese slachtoffers van mensenhandel, Chinese illegale vreemdelingen in Nederland en daaraan gerelateerde criminaliteitsvormen en misstanden. Bovengenoemde organisaties hebben onderling informatie uitgewisseld en geanalyseerd om zo gerichte opsporings- en handhavingssacties uit te voeren en de kennis over dit fenomeen te vergroten. Hierbij is nauw samengewerkt met lokale overheden en politiekorpsen.¹⁴²

In het programma *The Wall* is ook aandacht besteed aan de misstanden in de Chinese beautybranche, met name op misstanden in massagesalons. Er hebben in 2011 en 2012 in het kader van *The Wall* verschillende handhavingssacties plaatsgevonden in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Hierbij zijn meerdere Chinese massagesalons gecontroleerd op mogelijke overtredingen van de Vreemdelingenwet, Wet arbeid vreemdelingen, Algemene plaatselijke verordening en op naleving van de fiscale regels. Het project *The Wall* heeft de laatste twee jaar duidelijk gemaakt dat er de nodige misstanden zijn in de Chinese beautybranche. In Chinese massagesalons is op uitgebreide schaal sprake van seksuele dienstverlening. Deze salons zijn in veel gevallen dekmantel voor prostitutie. Daarnaast is een probleem dat veel vrouwen die in Chinese massagesalons werken zich in een kwetsbare sociale en economische positie bevinden. De arbeidsomstandigheden maken deze vrouwen kwetsbaar voor uitbuiting.

Maximumstraf voor mensenhandel omhoog

Op 29 februari 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer waarin de maximum gevangenisstraf voor mensenhandel van acht naar twaalf jaar wordt verhoogd.¹⁴³ Met de voorgestelde verhoging wordt de ernst van het feit beter tot uitdrukking gebracht en kan de verdachte makkelijker in voorlopige hechtenis worden gehouden. Mensenhandel is een misdrijf dat vaak langdurig zeer ernstige inbreuk maakt op de menselijke waardigheid en integriteit van slachtoffers, die daardoor voor de rest van hun leven beschadigd raken. De maatregel past binnen de doelstelling van het toenmalige regeerakkoord om mensenhandel intensiever op te sporen en te bestrijden.

Omdat de criminele praktijken van loverboys mensenhandel zijn, zal ook deze groep harder worden aangepakt. De maatschappelijke verontwaardiging over deze vorm van moderne slavernij is terecht zeer groot. Loverboys maken immers slachtoffers onder de meest kwetsbaren in de Nederlandse samenleving.¹⁴⁴

Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel

Op 15 april 2011 is de Europese Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) in werking getreden. Deze richtlijn dient voor 6 april 2013 omgezet te zijn in nationaal recht en stelt minimumregels vast betreffende de omschrij-

¹⁴² Kamerstukken II 2011-2012, 28 638, nr. 93.

¹⁴³ Wijziging wetboek van strafrecht 29 februari 2012

¹⁴⁴ Voor meer informatie wordt verwezen naar de rapportage 'Mensenhandel in en uit beeld' (Nationaal Rapporteur, 2012).

ving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel. De richtlijn bevat tevens gemeenschappelijke bepalingen in die de voorkoming van dit misdrijf en de bescherming van de slachtoffers verbeteren, met inachtneming van het genderperspectief.

De richtlijn is een instrument dat mensenhandel aanpakt vanuit zowel oogpunt van preventie, als strafrechtelijke aanpak én bescherming van slachtoffers.

Voor Nederland leidt de implementatie van de richtlijn tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel. Verder verplicht de richtlijn de lidstaten tot een aantal preventieve maatregelen.

Lidstaten worden onder andere verplicht tot de monitoring van relevante ontwikkelingen door instelling van een nationaal rapporteur of vergelijkbaar mechanisme. Nederland voldoet met de instelling van een Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM) al ruim tien jaar aan deze verplichting. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen onderzoekt in opdracht van de Nederlandse regering de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. Zij rapporteert sinds 2000 over de aanpak van mensenhandel en sinds 2012 ook over de aanpak van seksueel geweld tegen kinderen. De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk in haar oordeel. Haar taak is het adviseren van de regering over de aanpak van deze onderwerpen. Dit advies wordt - veelal in de vorm van aanbevelingen - opgeschreven in rapporten.

De ketengerichte aanpak en de multidisciplinaire samenwerking die de richtlijn bij de aanpak van mensenhandel voorstaat, komt in Nederland tot uitdrukking in de instelling van de Task Force Mensenhandel/Mensensmokkel. Deze is begin 2008 door de toenmalige minister van Justitie voor een periode van drie jaar ingesteld met als opdracht mensenhandel te bestrijden. In juli 2011 is de instellingstermijn van de Task Force Mensenhandel verlengd tot en met 2014. De Task Force Mensenhandel/Mensensmokkel bestaat onder andere uit vertegenwoordigers van de bij dit beleidsterrein betrokken ministeries, het Openbaar Ministerie, de betrokken opsporingsdiensten, de NRM, de IND, gemeenten en het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). De punten waarop de Task Force zich concentreert, sluiten aan bij de doelstellingen van de richtlijn.

Inzet van de Koninklijke Marechaussee voor de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel

De Koninklijke Marechaussee versterkt haar bijzondere informatiepositie aan de fysieke grenzen. De reguliere politietaak op het gebied van de bestrijding van mensensmokkel wordt nog steeds gezien als een zeer belangrijke taak, maar wordt meer en meer gecombineerd met de bestrijding van mensenhandel. Al het personeel is uitgerust met een nieuwe uitgave van een zogenaamd indicatorenboekje. Een handzaam drukwerk ter vereenvoudiging van profiling. Daarnaast is een aanvankelijk lokaal opgezet

project landelijk uitgerold, waarbij de aandacht uitgaat naar het brengen van iemand in de prostitutie vanuit het buitenland naar Nederland of vanuit Nederland naar het buitenland.

Verder neemt Nederland actief deel aan de door het EU Comité voor interne veiligheid (COSI) vastgestelde EU-Beleidsprioriteiten ter bestrijding van Trafficking in Human Beings (THB) en illegale immigratie aan de zogenaamde EMPACT-projecten. Nederland is *co-driver* (Nederlandse Politie) voor het project THB en deelnemer (Koninklijke Marechaussee) aan het project illegale migratie. In dit verband, maar ook gedurende actief lopende recherche onderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel werkt Nederland nauw samen met de andere EU-lidstaten via Europol.

8 MIGRATIE EN ONTWIKKELING

Migratie kan een positieve bijdrage leveren aan ontwikkeling in landen van herkomst. Bijvoorbeeld wanneer migranten geld overmaken naar familie (remittances). Wanneer zij tijdelijk terugkeren. Of wanneer ex-asielzoekers bij terugkeer ondersteuning krijgen bij het opzetten van een eigen bedrijf. Het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid stimuleert dit soort activiteiten. In de beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008 worden zes beleidsprioriteiten genoemd die het uitgangspunt voor het beleid vormen.

De zes beleidsprioriteiten zijn:

- (a) Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog;
- (b) Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement;
- (c) Stimuleren van circulaire migratie/braingain;
- (d) Versterken van betrokkenheid van migrantenorganisaties;
- (e) Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling;
- (f) Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.

Op 11 juli 2011 heeft de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de samenhang met het bredere migratiebeleid versterkt en is het migratie- en ontwikkelingsbeleid beter ingebed in het buitenlands beleid.¹⁴⁵ De beleidsnotitie Internationale Migratie en Ontwikkeling 2008 blijft het uitgangspunt voor het beleid. Bij de keuze van activiteiten is uitgegaan van de zes eerder genoemde beleidsprioriteiten. Er werd echter extra ingezet op de thema's duurzame terugkeer en herintegratie, inclusief opvang van teruggekeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen, en op het bieden van bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst. Tevens is de koppeling losgelaten met de partnerlandenlijst voor de bilaterale ontwikkelingsamenwerking. In plaats daarvan is een lijst met landen opgenomen die van belang zijn voor het coherentiethema migratie en ontwikkeling. Deze lijst is toegepast bij de beoordeling van nieuwe projectvoorstellen.

In het voorjaar 2012 is het programma migratie en ontwikkeling extern geëvalueerd.¹⁴⁶ Op 4 juli 2012 heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze externe evaluatie. De doelstelling van de evaluatie was (a) verantwoording afleggen over de uitvoering van het beleid en (b) aanbevelingen doen voor de verdere ontwikkeling van het migratie en ontwikkelingsbeleid.

Internationaal gezien zijn migratie en ontwikkeling sterk in beweging. Enkele EU-lidstaten, Zwitserland en Noorwegen, evenals de Europese Commissie ontplooiën initiatieven op dit gebied. Zowel in de academische als in de internationale beleidsdiscussie

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 30573, nr. 74.

¹⁴⁶ Deze evaluatie werd uitgevoerd door Panteia/ Research voor Beleid en de Maastricht Graduate School of Governance.

staan thema's als circulaire migratie, het betrekken van migrantenorganisaties, terugkeer en geldovermakingen ook in 2012 centraal.¹⁴⁷

Meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog

Binnen het Nederlandse migratiebeleid is er meer aandacht ontstaan voor migratie in het ontwikkelingsbeleid. Omgekeerd is er binnen het migratiebeleid meer aandacht voor ontwikkeling. Dat geldt echter met name voor het terugkeerbeleid. Nederland maakt gebruik van strategische landenbenadering waarbij met herkomst landen (in het bijzonder landen die vanuit migratieoogpunt prioritair zijn) een bredere samenwerkingsrelatie kan worden aangegaan en voor het hanteren van de mogelijkheid tot conditionaliteit (indien landen van herkomst niet of onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen dan zou dit consequenties kunnen hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, met name voor de eventuele ontwikkelings-samenwerkingsmiddelen die via de regering lopen).

Institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement

Onder deze beleidsprioriteit zet Nederland extra in op het versterken van de bescherming van vluchtelingen in regio's van herkomst. Het gaat hierbij met name om versterking van lokale asielstelsels door training van overheidspersoneel en van medewerkers van niet gouvernementele organisaties. In 2011 heeft Nederland zich in het bijzonder ingezet op landen in de regio die veel Somalische vluchtelingen opvangen, zoals Kenia. In 2012 heeft Nederland extra ingezet op versterking van de asielcapaciteit in Jordanië.

Stimuleren van circulaire migratie/braingain

Nederland volgt de internationale dialoog over circulaire migratie die onder andere in het Global Forum on Migration (GFMD) wordt gevoerd en heeft aandacht voor pilots die door andere lidstaten worden uitgevoerd (Duitsland, Mauritius, Canada, Spanje). Het Nederlandse kabinet heeft er echter voor gekozen voorsnog geen Nederlandse alternatieven op dit terrein te ontplooiën.¹⁴⁸ Zoals in het Beleidsvoorzicht 2011 vermeld, is de Nederlandse pilot circulaire migratie in 2011 stopgezet.¹⁴⁹

Nederland ondersteunt een aantal projecten waarin migranten tijdelijk worden uitgezonden naar het land van herkomst. Door middel van kennisoverdracht dragen zij bij aan de ontwikkeling van het land van herkomst (*braingain*). Dergelijke projecten zijn vraaggestuurd en gebaseerd op de behoeften van de arbeidsmarkt in het land van herkomst. Migrantten met een permanente verblijfsstatus in Nederland (of andere EU-lidstaten) kunnen zich vrijwillig aanmelden en worden op basis van een "match" met de betreffende vraag van het land van herkomst geselecteerd.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2011-2012, 30573, nr. 107.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2011-2012, 30573, nr 107.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2011-2012, 30573, nr 107.

Versterken van betrokkenheid van migrantenorganisaties

De Nederlandse overheid ziet het als wenselijk dat migrantenorganisaties zich organiseren, bijvoorbeeld in een platform. Hoewel migrantenorganisaties hiervoor primair zelf verantwoordelijk zijn, kan de overheid hier ook ondersteunend optreden.

De Stichting African Diaspora Policy Centre (ADPC) is een kenniscentrum voor en door de Afrikaanse diaspora over migratie en ontwikkeling. Het centrum richt zich daarbij met name op de thema's vredesopbouw (*peace building*), verbeterd bestuur (*better governance*) en kennisbevordering (*braingain*). ADPC doet daarvoor onderzoek, adviseert beleidsmakers, organiseert trainingen en bijeenkomsten en verzorgt publicaties over deze thema's. Het centrum biedt de Afrikaanse diaspora daarmee een uniek platform voor het uitwisselen van kennis en ervaringen met de bedoeling hun rol en actieve betrokkenheid bij migratie en ontwikkeling te vergroten. Het ADPC heeft in 2011 met succes een programma afgerond gericht op de capaciteitsversterking van 12 aan diaspora gerelateerde Afrikaanse ministeries. In totaal hebben 24 medewerkers van betreffende Afrikaanse ministeries in Ghana een training gevolgd waardoor zij beter in staat zijn de diaspora bij de ontwikkeling van hun herkomstlanden te betrekken. Diverse Afrikaanse landen hebben hun belangstelling kenbaar gemaakt om ook aan een dergelijke training deel te nemen. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is akkoord gegaan met een projectvoorstel van ADPC om een vervolg te geven aan het capaciteitsversterkingsproject en heeft in 2012 de door het ADPC uitgevoerde activiteit Participation of Diaspora in the Joint Africa-EU Strategic Partnership gefinancierd. Dit project is gericht op het bevorderen van de deelname van de Afrikaanse diaspora bij de uitvoering van het Joint Africa-EU Partnership. Beoogd werd een grotere bewustwording te creëren bij Afrikaanse en Europese beleidsmakers over de strategische rol die de diaspora kan spelen bij de implementatie van dit partnerschap. Aan de verschillende consultatiebijeenkomsten hebben diverse belanghebbenden deelgenomen, te weten: diaspora organisaties uit EU-lidstaten, professionals en vertegenwoordigers van verschillende Afrikaanse landen, internationale vertegenwoordigers van EU-lidstaten, de Europese Commissie en de Afrikaanse Unie. Een belangrijke uitkomst van het project is de toezegging van diaspora organisaties tot het oprichten van een Europees diasporanetwerk.

In 2011 zijn het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) en IOM gestart met het project *Strengthening African and Middle Eastern Diaspora Policy through South-South Exchange* (AMEDIP). Het AMEDIP project heeft als doel de institutionele capaciteit van de nationale autoriteiten verantwoordelijk voor het migratie- en ontwikkelingsbeleid in 13 landen in Afrika en het Midden-Oosten te verbeteren. Hierdoor zullen zij de bijdragen van hun diaspora beter kunnen faciliteren. Dit project loopt door tot juli 2013.

Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Nederland is van mening dat overheden in principe niet sturend mogen optreden bij de besteding van geldovermakingen. Nederland zet echter wel in op het scheppen van gunstige randvoorwaarden ter versterking van de relatie tussen geldovermakingen ('remittances') en ontwikkeling. Daarbij gaat het in de eerste plaats om verbetering van de transparantie op de Nederlandse markt voor geldovermakingen, met name door de ondersteuning van de website www.geldnaarhuis.nl. Deze website wordt beheerd door de Stichting IntEnt en heeft tot doel de transparantie in de Nederlandse markt voor geldovermakingen verder te verhogen en door het stimuleren van concurrentie de kosten van geldovermakingen te verlagen. De website is beschikbaar in 8 talen en kan gebruikt worden voor de vergelijking van de kosten van geldovermakingen naar 34 landen. Uit de in 2010 uitgevoerde evaluatie blijkt dat de website door gebruikers als informatief wordt beschouwd en bijdraagt aan grotere transparantie van de Nederlandse remittance-markt. De website is echter nog onvoldoende bekend onder de doelgroep. In 2012 is met Stichting IntEnt overeengekomen dat zij een gerichte promotie-campagne gaan voeren om de bekendheid van de website 'Geld naar Huis' te vergroten onder migranten, waardoor zij meer gebruik zullen maken van de website en de financiële geletterdheid onder migranten wordt vergroot. Daarnaast zal de website uitgebreid worden met nieuwe aanbieders. Dit zullen in ieder geval alle aanbieders zijn die bij De Nederlandse Bank (DNB) geregistreerd staan.

Bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie

In voorgaande jaren werd aan vrijwillig terugkerende ex-asielzoekers ofwel financiële ondersteuning aangeboden, ofwel ondersteuning in natura. Het streven naar duurzaamheid van de terugkeer en herintegratie komt in het bijzonder tot uiting in de ondersteuning in natura. Om te voorkomen dat een terugkeerder dit aanbod ongebruikt laat, is het voortaan mogelijk dat een ex-asielzoeker van beide vormen van ondersteuning gebruikmaakt.¹⁵⁰

9 IMPLEMENTATIE VAN EU-REGELGEVING

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de ontwikkelingen in de Nederlandse wet- en regelgeving in 2012 in het kader van de implementatie van Europese regelgeving.

9.1 Omzetting van EU-regelgeving 2012

9.1.1 *Richtlijn bestrijding illegale arbeid*

Richtlijn 2009/52/EG tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (Pb EU, L168).

De voorgestelde richtlijn heeft tot doel een van de belangrijkste pull factoren van illegale immigratie weg te nemen: arbeid door derdelanders die illegaal in de EU verblijven. De voorgestelde maatregelen richten zich op de bestraffing van werkgevers die derdelanders illegale arbeid laten verrichten.

Richtlijn 2009/52/EG diende voor 20 juli 2011 geïmplementeerd te zijn. Implementatie zal geschieden middels een wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen. Hiertoe werd op 8 juli 2011 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel is op 20 december 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. Op 20 maart 2012 heeft de Eerste Kamer het voorstel afgedaan.

Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.

9.1.2 *Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel*

Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers. Intrekking van Kaderbesluit 2002/629/JBZ

De voorgestelde richtlijn stelt minimumregels vast betreffende de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel. Zij voert tevens gemeenschappelijke bepalingen in die de voorkoming van dit misdrijf en de bescherming van de slachtoffers verbeteren, met inachtneming van het genderperspectief. De richtlijn is primair een strafrechtelijk instrument, maar gaat ook uit van een integrale aanpak van mensenhandel. Dat betekent dat er ook aandacht wordt geschonken aan preventie en de positie van slachtoffers.

Op 15 april 2011 is de Europese Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) in werking getreden. Deze richtlijn dient voor 6 april 2013 omgezet te zijn in nationaal recht.

Voor Nederland leidt de implementatie van de richtlijn tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse strafwetgeving ter zake van mensenhandel. Verder verplicht de richtlijn de lidstaten tot een aantal preventieve maatregelen.

Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.

9.1.3 *Wijziging Kwalificatierichtlijn*

Richtlijn 2011/95/EU inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (Pb EU L377)

De herziene Kwalificatierichtlijn wijzigt en geeft daarmee een verruiming aan de richtlijn die minimumnormen geeft voor de erkenning als vluchteling en als persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. De richtlijn geeft aan wat de verleende bescherming inhoudt, hierbij wordt ook rekening gehouden met de specifieke integratieproblemen waarmee de persoon die internationale bescherming zoekt wordt geconfronteerd. De richtlijn beoogt met name verduidelijking van een aantal juridische begrippen, het nader tot elkaar brengen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden verleend, en integratie in de EU van vreemdelingen aan wie bescherming is verleend te vergemakkelijken.¹⁵¹

De herziene Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2001/95/EU) werd op 24 november 2011 goedgekeurd door de Raad. Op 13 december 2011 hebben de Raad en het Europese Parlement het voorstel ondertekend.

De onderhandelingen op het gebied van de Kwalificatierichtlijn zijn voltooid.

De kwalificatierichtlijn (EG 2004/83) uit 2004 wordt met ingang van uiterlijk 21 december 2013 ingetrokken en vervangen door de aangepaste richtlijn (2011/95/EG) van 13 december 2011. Voor de implementatie van deze richtlijn is geen wijziging van de Vreemdelingenwet nodig. Wel moeten het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire op punten worden aangepast.

9.1.4 *Kaderrichtlijn arbeidsmigratie*

Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (Pb EU L343)

Deze Richtlijn heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt beoogd één enkele procedure op te zetten voor de aanvraag van verblijfs- en werkvergunningen (éénloketfunctie). Anderzijds regelt de onderhavige richtlijn dat legaal in de EU verblijvende arbeiders, afkomstig uit een derde land, kunnen beschikken over hetzelfde pakket rechten waarover ook arbeiders afkomstig uit een andere EU-lidstaat.

Richtlijn 2011/98/EU werd op 13 december 2011 ondertekend door de Raad en het Europees Parlement. Nederland is met het implementatietraject gestart.

De richtlijn dient voor 25 december 2013 geïmplementeerd te zijn.

9.2 **Ervaringen en discussies op het gebied van de implementatie van EU-regelgeving**

Over iedere richtlijn neemt de Nederlandse regering een standpunt in. Het toenmalige kabinet-Rutte I heeft op 22 december 2010 een 'roadmap' bekendgemaakt voor de Europese inzet van de regering ten behoeve van het hoofdstuk "immigratie" zoals in het regeerakkoord beschreven. De 'roadmap' heeft tot doel binnen de Europese Unie draagvlak te vinden en te creëren om de door dit kabinet gewenste aanpassing van de Europese regelgeving mogelijk te maken. Wat betreft de verschillende EU-richtlijnen kiest het kabinet afhankelijk van het onderwerp en de fase van besluitvorming een passende strategie. Deze paragraaf behandelt de richtlijnen naar de fase waarin deze zich bevinden: lopende herzieningen, nieuwe voorstellen, en sluit af met de overige wensen van het kabinet. Omdat het huidige kabinet niet expliciet een ander standpunt heeft ingenomen, gelden deze standpunten nog steeds als het officiële Nederlandse standpunt.

9.2.1 *Lopende herzieningen*

Wijziging Richtlijn gezinshereniging

Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (Pb EU, L 251).

Op 15 november 2011 heeft de Europese Commissie het Groenboek Gezinshereniging gepubliceerd.¹⁵² Nederland heeft in maart 2012 een reactie op de in het Groenboek

gestelde vragen opgestuurd naar Brussel. Naar aanleiding van de reacties op het Groenboek en een op 1 juni 2012 gehouden hoorzitting heeft de Europese Commissie besloten de Richtlijn gezinshereniging niet te herzien, maar in te zetten op een betere implementatie van de richtlijn en een betere samenwerking tussen de lidstaten middels het uitwisselen van informatie en het leren van elkaars ervaringen. Hiertoe is een expertgroep opgericht, die op 11 september 2012 voor het eerst bijeen is gekomen. Deze bijeenkomst stond in het teken van bestrijding van fraude en misbruik van het recht op gezinshereniging.

Wijziging procedurerichtlijn

Herzien voorstel voor een richtlijn betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus.¹⁵³

In oktober 2009 presenteerde de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van deze Procedurerichtlijn. Dit voorstel wijzigt de richtlijn die minimumnormen geeft voor procedures bij het toekennen of het intrekken van de vluchtelingenstatus. De wijziging moet een einde maken aan de grote verscheidenheid aan procedures in de EU, zodat asielzoekers in alle lidstaten van de EU een gelijkelijk en degelijk onderzoek krijgen wanneer zij een beroep doen op internationale bescherming. Voorkomen moet worden dat vluchtelingen worden teruggestuurd naar een land waar zij vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag hebben te vrezen (non-refoulement). Doel is een Europese asielprocedure, zodat overal in de Europese Unie een betere toegang komt tot asielprocedures, met als doel dat in iedere lidstaat een asielverzoek tot eenzelfde uitkomst leidt.

Op 1 juni 2011 heeft de Europese Commissie een herzien voorstel voor de Procedure-richtlijn gepubliceerd.¹⁵⁴

Dit voorstel voor een richtlijn wijzigt richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Omdat de Raad er niet in slaagde een standpunt vast te stellen, publiceert de Europese Commissie een gewijzigd voorstel. Het in het gewijzigde voorstel voorgestelde systeem is volgens de Commissie zowel efficiënt als beschermend. Daarnaast is het kosteneffectief en gaat het gevallen van potentieel misbruik tegen. Het garandeert dat (asiel)aanvragen in alle lidstaten gelijk behandeld worden en is volgens de Commissie volledig in overeenstemming met de fundamentele rechten. Tegelijkertijd is het flexibel genoeg om ruimte te bieden aan de bijzonderheden van de nationale rechtstelsels. Om effectieve implementatie te verzekeren zijn de bepalingen in het voorstel verhelderd en versimpeld.

Op 7 oktober 2011 heeft de Eerste Kamer een reactie over de herziene voorstellen voor de Procedurerichtlijn gestuurd naar de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft op 2 april 2012 gereageerd op de brief van de Eerste Kamer. De Europese Commissie geeft onder meer aan dat daadwerkelijke harmonisatie van zowel de regels als de

¹⁵³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:NL:PDF>.

¹⁵⁴ Oude titel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (herschikking).

praktijk een van de hoofddoelstellingen is van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Deze harmonisatie moet ertoe leiden dat alle lidstaten de EU-asielregels correct toepassen en er geen secundaire stromen ontstaan.

Het voorstel wordt op dit moment behandeld in de Eerste Kamer.

Wijziging Richtlijn langdurig ingezetenen

Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten

Onderhavige richtlijn bevat voorstellen om de richtlijn 'status langdurig ingezetenen' uit te breiden naar die personen die internationale bescherming genieten. Deze uitbreiding betekent dat personen die internationale bescherming genieten na vijf jaar legaal verblijf de status van langdurig ingezetene kunnen verwerven in de lidstaat die hun bescherming heeft verleend (eerste lidstaat), onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op verblijf in een andere lidstaat (tweede lidstaat) en in die tweede lidstaat na vijf jaar legaal verblijf de status van langdurig ingezetene kunnen verwerven.

Op 19 mei 2011 is richtlijn 2011/51/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten gepubliceerd.

De richtlijn dient voor 20 mei 2013 geïmplementeerd te zijn.

9.2.2 *Nieuwe voorstellen*

Richtlijn seizoenarbeiders

Voorstel voor een gemeenschappelijke procedure voor toegang en verblijf van seizoenarbeiders

Dit voorstel voor een richtlijn betreft seizoenarbeid. Het voorstel beoogt de instelling van een gemeenschappelijke procedure voor toegang en verblijf in de EU en legt de rechten van seizoenarbeiders uit derde landen vast.

Het voorstel is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer.

Op 23 juli 2012 heeft een schriftelijk overleg tussen de commissie voor Immigratie en Asiel en de commissie Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer met de regering plaats gevonden. Gebleken is dat de onderhandelingen over de richtlijn seizoenarbeiders moeizaam verlopen.

Richtlijn intra corporate transferees.

Voorstel voor een gemeenschappelijke procedure voor toegang en verblijf van Intra-Corporate Transferees (ICT).

Het doel van deze richtlijn is om de mobiliteit van hoogopgeleide werknemers van buiten de EU binnen bedrijven te vergemakkelijken. Met name multinationals zullen hiervan profiteren. Het is de bedoeling dat de vergunning in heel Europa dezelfde voorwaarden en rechten kent, zodat het makkelijker wordt voor multinationals om hun personeel te laten rouleren bij hun verschillende vestigingen binnen de EU. Het gaat om specialisten, managers en trainees.

Deze richtlijn is op dit moment nog in onderhandeling.

BIJLAGE

Bijlage A: Methodologie en definities

Methodologie

Dit Beleidsverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door drs. Henrika Wörmann. Het hoofdstuk Asiel is geschreven door Theo Thijm. Beiden zijn werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij INDIAC. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Afdelingen Uitvoering en Advies (AUA) van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de Directie Migratiebeleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook de Directie Integratie en Samenleving en de Directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Dienst Terugkeer & Vertrek van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Koninklijke Marechaussee van het ministerie van Defensie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie Veiligheid en Justitie hebben een bijdrage aan de totstandkoming van deze rapportage geleverd.

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 onderhouden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Statistische gegevens zijn ontleend aan Eurostat en aan het IND Informatiesysteem INDIGO. Verder hebben de Koninklijke Marechaussee, de Zeehavenpolitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken data ter beschikking gesteld.

Om informatie te krijgen over organisaties en hun standpunten zijn veelal de websites van die organisaties geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties met betrekking tot asiel en migratie zijn veelal op hun websites verkregen. Ook de websites van politieke partijen zijn bezocht om hun standpunten over 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. Een belangrijke bron van informatie over de maatschappelijke debatten vormen de wekelijkse Nieuwsberichten Migratierecht.nl, een digitale uitgave van Sdu Uitgevers.¹⁵⁵ 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 Beleidsoverzicht is het weergeven van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel. Om deze doelstelling te bereiken, is 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

Het rapport streeft naar een zo volledig mogelijk overzicht van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die 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 Beleidsoverzicht 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 rapport, 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 Beleidsoverzicht beoogt een compleet beeld te geven van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie. Daarom komen alle ontwikkelingen op dit gebied in het rapport aan bod.

Termen en definities

Deze rapportage gaat uit van de definitie van relevante termen in de EMN Glossary.¹⁵⁶ De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere als doel om de vergelijkbaarheid van de tussen de EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten.

¹⁵⁵ Beschikbaar op de niet-openbare website www.migratierechtonline.rijksweb.nl.

¹⁵⁶ EMN (2012). Beschikbaar op <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>.

Bijlage B: Nationale statistische gegevens

Eerste verblijfsvergunningen, per motief¹					
	Totaal	Familie- motieven	Onderwijs- motieven	Motieven m.b.t. betaalde activiteiten	Andere motieven
Eerste vergunningen	51.162	21.160	10.747	10.921	8.334

Werkloosheidspercentage van burgers van lidstaten t.o.v. derdelanders die in de lidstaat verblijven²		
	Burgers van lidstaten	Derdelanders
Werkloosheidspercentage (%)	5.0	13.5

Uitgegeven Visa			
	Totaal Visa	Schengen Visa	Nationale Visa
Visa via Kmar ³	7.504	7.504	-
Visa via ZHP ⁴	10.080	9.938	142
Visa via het Ministerie van Buitenlandse Zaken ⁵	450.851	416.084	34.767
Totaal uitgegeven	468.435	433.526	34.909

Derdelanders die zijn teruggekeerd⁶			
	Teruggekeerd als onderdeel van gedwongen terugkeer- maatregelen	Vrijwillige terugkeer	Vrijwillig teruggekeerd via een begeleid terugkeerprogramma (IOM)
Totaal	nb	nb	nb

Derdelanders die opnieuw toegewezen worden aan en hergevestigd worden in Lidstaten⁷			
	Totaal	Opnieuw toegewezen	Herverstigd
Derdelanders	429	-	429

1 Bron: Eurostat

2 Bron: Central Bureau voor de Statistiek

3 Bron: Koninklijke Marechaussee

4 Bron: Zeehavenpolitie

5 Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

6 Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie (KMI)

7 Bron: Immigratie en Naturalisatiedienst (INDIGO)

Alleenstaande minderjarigen⁸		
	Aantal alleenstaande minder-jarigen die een asielvergunning hebben aangevraagd	Aantal alleenstaande minder-jarigendie geen asielvergunning hebben aangevraagd
Totaal	nb	nb

Derdelanders die een verblijfsvergunning ontvangen als slachtoffers van mensenhandel⁹	
Derdelanders	318

Gearresteerde en veroordeelde mensensmokkelaars		
	Gearresteerd/anderszins betrokken bij een strafzaak	Veroordeeld
Mensensmokkelaars	nb	nb

Bijlage C: Overzicht implementatie EU-richtlijnen

Stand van zaken Implementatie EU-wetgeving per 31 december 2012

EU-wetgeving	Overeenkomstige nationale wet- en regelgeving (status)
<p>Richtlijn 2001/51/EG (Schengen Uitvoerings-overeenkomst)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum 10 februari 2003 Status: geïmplementeerd per 15 september 2004 Vreemdelingenwet 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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.
<p>Richtlijn 2001/55/EG (Tijdelijke bescherming ontheemden)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 31 december 2002 Status: geïmplementeerd per 15 februari 2005 Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en Voorschrift Vreemdelingen 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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. ● Besluit van 12 januari 2005 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG, Stb. 2005, 25. ● 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.
<p>Richtlijn 2003/9/EG (Opvang asielzoekers)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 februari 2005 Status: geïmplementeerd per 3 februari 2005 Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Stcrt. 2005 24, p. 17.
Richtlijn 2003/86/EG (Gezinshereniging)	<p>Uiterste implementatiedatum: 3 oktober 2005 Status: geïmplementeerd per 1 november 2004 Vreemdelingenbesluit 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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.
Richtlijn 2003/110/EG (Verwijdering door de lucht)	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 december 2005 Status: geïmplementeerd per 22 december 2005 Vreemdelingencirculaire 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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.
Richtlijn 2003/109/EG (Langdurig ingezeten derdelanders)	<p>Uiterste implementatiedatum: 23 januari 2006. Status: geïmplementeerd per 1 december 2006. Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen en de Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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 ingezeten onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16). Stb. 2006, 584. ● 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. ● Regeling van de minister van Justitie van 7 januari 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenvijftigste wijziging) Stcrt. 11, p. 6. ● Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 april 2007, nr. 2007/04, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 78, p. 11.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2006, Directie Arbeidsmarkt tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, Stcrt. 1, p. 10. ● Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/5) van de minister van Justitie, Stcrt. 67, p. 7
Richtlijn 2004/38/EG (Vrij verkeer Unieburgers en hun familieleden)	<p>Uiterste implementatiedatum: 30 april 2006 Status: geïmplementeerd per 29 april 2006 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</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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 <ul style="list-style-type: none"> ● samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand, Stb. 2006, 373. ● Besluit van 24 april 2006, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2004/38/EG, Stb. 2006, 215. ● Tussentijds Bericht Nationaliteiten 2006/3, Stcrt. 109, p. 25.
Richtlijn 2004/81/EG (Mensenhandel)	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 augustus 2006 Status: geïmplementeerd per 1 februari 2006 Geen aanpassingen in wet- en regelgeving</p>
Richtlijn 2004/82/EG (Passagiers-gegevens)	<p>Uiterlijke implementatiedatum: 5 september 2006 Status: geïmplementeerd per 1 september 2007 Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● 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. ● Besluit van 27 juli 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG, Stb. 2007, 283. ● Regeling van de minister van Justitie van 16 augustus 2007 houdende wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vijfenzestigste wijziging) Stcrt. 163, p. 9. ● Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 194, p. 10.
<p>Richtlijn 2004/83/EG (Kwalificatierichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 10 oktober 2006. Status: geïmplementeerd per 25 april 2008.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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. ● 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. ● Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 8 mei 2008 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tachtigste wijziging), Stcrt. 97, p. 16. ● Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 728.

<p>Richtlijn 2004/114/EG (Studentenrichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 12 januari 2007 Status: geïmplementeerd per 11 november 2006 Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2004/114/EG, Stb. 2006, 458. ● 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. ● Besluit van de minister van Justitie van 3 januari 2007, nummer 2007/01, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 38, p. 7.
<p>Richtlijn 2005/71/EG (Onderzoekersrichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 12 oktober 2007. Status: geïmplementeerd per 12 oktober 2007. Vreemdelingenbesluit 2000, Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, Besluit inburgering, Voorschrift vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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. ● Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 16 oktober 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (eenenzeventigste wijziging), Stcrt. 202, p. 24. ● Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2008, nr. 2008/07, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. nr. 21, p. 9.
<p>Richtlijn 2005/85/EG (Vluchtelingenstatus)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 1 december 2007. Status: geïmplementeerd per 19 december 2007. Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreem-

	<p>delingenwet 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.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2005/85/EG, Stb. 2007, 484. ● Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzeventigste wijziging), Stcrt. 240, p. 9. ● Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 2007/38, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 240, p. 10.
<p>Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 24 december 2010. Voor artikel 13, lid 4 24 december 2011 Status: geïmplementeerd per 31 december 2011.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Uiterlijk op 24 december 2010 had Nederland de terugkeerrichtlijn moeten hebben omgezet in de eigen regelgeving. In juni 2010 is het wetsvoorstel dat de implementatie van de Terugkeerrichtlijn moet regelen bij de Tweede Kamer ingediend. Mede omdat de Raad van State negatief had geadviseerd op het wetsvoorstel, is de datum van 24 december 2010 niet gehaald. In december 2010 heeft wel een gedeeltelijke implementatie plaatsgevonden, voor zover hier geen wetswijzigingen voor nodig waren. Inmiddels is het wetgevingstraject afgerond. Op 13 december 2011 is de wet door de Eerste Kamer aangenomen. ● Dit besluit is gepubliceerd in Staatsblad 663 van 15 december 2011.
<p>Richtlijn 2009/50/EG (blue card)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 19 juni 2011 Status: geïmplementeerd per 19 juni 2011</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De Richtlijn nr. 2009/50/EG is op 19 juni 2011 inwerking getreden middels het Besluit van 15 juni 2011 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van onderdelen van het Besluit modern migratiebeleid en tot wijzi-

	<p>ging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit inburgering in verband met die inwerkingtreding.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dit besluit is gepubliceerd in Staatsblad 291 van 17 juni 2011.
<p>Richtlijn 2009/52/EG (bestrijding illegale arbeid)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 20 juli 2011 Status: Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Richtlijn 2009/52/EG diende voor 20 juli 2011 geïmplementeerd te zijn. Implementatie zal geschieden middels een wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen. • Hiertoe werd op 8 juli 2011 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Het voorstel is op 20 december 2011 aangenomen door de Tweede Kamer • Op 20 maart 2012 heeft de Eerste Kamer het voorstel afgedaan.
<p>Richtlijn 2011/36/EU (Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 april 2013 Status: Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op 15 april 2011 is de Europese Richtlijn ter voorkoming van bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) in werking getreden. • Deze richtlijn dient voor 6 april 2013 omgezet te zijn in nationaal recht.
<p>Richtlijn 2011/51/EG (wijziging Richtlijn langdurig ingezetenen)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 20 mei 2013 Status: Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op 19 mei 2011 is richtlijn 2011/51/EG tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten ondertekend door de Raad en het Europees Parlement.
<p>Richtlijn 2011/95/EU (herziening kwalificatierichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 21 december 2013 Status: Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.</p>

	<ul style="list-style-type: none">● De herziene Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU) werd op 24 november 2011 goedgekeurd door de raad.● Op 13 december 2011 hebben de Raad en het Europees Parlement het voorstel ondertekend.● De kwalificatierichtlijn (EG 2004/83) uit 2004 wordt met ingang van uiterlijk 21 december 2013 ingetrokken en vervangen door de aangepaste richtlijn (2011/95/EG) van 13 december 2011.
--	--

Bijlage D: Bibliografie

European Migration Network (2012). *Asylum and Migration Glossary*. Brussel: EMN

INDIAC–NL EMN NCP (2011). *Beleidsverzicht 2010*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP

INDIAC–NL EMN NCP (2012). *Beleidsverzicht 2011*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP

INDIAC–NL EMN NCP (2012). *De organisatie van het asiel- en migratiebeleid in Nederland*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP

INDIAC–NL EMN NCP (2012). *De immigratie van internationale studenten naar Nederland*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2012). *Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage (2007-2011)*. Den Haag: BNRM



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Het EMN is opgezet bij Raads-
beschikking 2008/381/EG van 14 mei
2008 en wordt financieel onder-
steund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnetherlands.nl