



BELEIDSOVERZICHT 2013

Migratie en asiel in Nederland



BELEIDSOVERZICHT 2013 MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

Mei 2014

Colofon

Titel Beleidsoverzicht 2013
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 2013 brengt de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013 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 op vier deelterreinen.

In dit rapport wordt allereerst aandacht besteedt aan de structuur van het asiel- en migratiebeleid in Nederland (hoofdstuk 1). Daarna komen de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie in grote lijnen aan bod, zoals de ontwikkelingen rond de inbewaringstelling van vreemdelingen (hoofdstuk 2).

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 2013 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. De informatie uit deze deelrapportage is inhoudelijk in dit rapport 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 wordt de implementatie van de Europese regelgeving in 2013 in beeld gebracht. 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 en de invoering van het informatiesysteem INDiGO. Verder komen hier het Nederlandse arbeidsmarktbeleid, het gezinsbeleid 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 besteedt aandacht aan wijzigingen in de asielprocedure in 2013. Ook

schenkt hoofdstuk 4 aandacht aan de ontwikkelingen rondom de opvang van asielzoekers, de integratie van asielzoekers en het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hoofdstuk 5) valt te melden dat op 1 juni 2013 het nieuwe beleid met betrekking tot alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in werking is getreden.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 6 wordt mensenhandel door de Nederlandse regering als een zeer ernstig misdrijf gezien en heeft de aanpak van mensenhandel dan ook een kabinetsprioriteit.

In hoofdstuk 7 staan de zes beleidsprioriteiten die het uitgangspunt voor het migratie- en ontwikkelingsbeleid vormen centraal.

Hoofdstuk 8 biedt een weergave van het kabinetsplan om illegaal verblijf tegen te gaan. Aandacht wordt besteed aan de plannen van het kabinet om illegaal verblijf strafbaar te stellen.

In hoofdstuk 9 staat het Nederlandse terugkeerbeleid centraal. Nederland heeft in 2013 enkele Europese projecten geleid en/of deelgenomen aan een aantal Europese projecten met als doel de samenwerking op het gebied van terugkeer te bevorderen.

Aandacht is er in hoofdstuk 10 voor de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie. In hoofdstuk 11 wordt kort ingegaan op overige belangrijke beleidsontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie.

INHOUD

	Managementsamenvatting	3
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	11
3	Reguliere immigratie en mobiliteit	15
3.1	Bevorderen van reguliere immigratie	16
3.1.1	Studie en onderzoek	16
3.1.2	Overige reguliere migratie	17
3.2	Economische migratie	18
3.3	Gezinsmigratie	21
3.4	Integratie	22
3.5	Staatsburgerschap en naturalisatie	25
3.6	Management van migratie en mobiliteit	26
3.6.1	Visumbeleid en Schengenbestuur	26
3.6.2	Grenstoezicht	26
4	Asiel	31
4.1	(Inter)nationale bescherming	31
4.2	Opvang van asielzoekers	38
4.3	Integratie van asielzoekers en personen met een verblijfsvergunning asiel	39
4.4	Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)	41
5	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en andere kwetsbare groepen)	43
5.1	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	43
5.2	Andere kwetsbare groepen	44
6	Maatregelen tegen mensenhandel	45
7	Migratie en ontwikkeling	51
8	Illegale immigratie	57
9	Terugkeer	59
10	Implementatie van EU-regelgeving	67
10.1	Omzetting van EU-regelgeving 2013	67

10.2	Ervaringen en discussies op het gebied van de implementatie van EU-regelgeving	69
10.2.1	Lopende herzieningen	70
10.2.2	Nieuwe voorstellen	70
11	Overige belangrijke beleidsontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie	73
	Bijlage 1: Methodologie en definities	75
	Bijlage 2: Statistieken	77
	Bijlage 3: Overzicht implementatie EU-Richtlijnen	81
	Bibliografie	91

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 van het EMN stelt jaarlijks een nationaal overzicht van ontwikkelingen op migratie- en asielgebied samen. Voor Nederland is dit het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een vergelijkend 'Europees' Beleidsoverzicht 2013 op. Dit wordt aan de hand van vier EMN-informatiebulletins (*EMN inform*) gedaan. Deze informatiebulletins bieden een kort overzicht van de voornaamste beleidsrelevante bevindingen op vier deelterreinen.

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 nader in op de ontwikkelingen op de volgende deelgebieden: reguliere immigratie en mobiliteit (hoofdstuk 3), asiel (hoofdstuk 4), alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en andere kwetsbare groepen) (hoofdstuk 5), maatregelen tegen mensenhandel (hoofdstuk 6), migratie en ontwikkeling (hoofdstuk 7), illegale migratie (hoofdstuk 8) en terugkeer (hoofdstuk 9). Ten slotte brengt dit Beleidsoverzicht de implementatie van de Europese regelgeving in 2013 in beeld (hoofdstuk 10). Hoofdstuk 11 besteedt aandacht aan overige belangrijke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie. 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 B over methodologie en definities.

Structuur van het asiel- en migratiebeleid

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

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en het Centraal Orgaan opvang

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

Asielzoekers.² De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor integratie en inburgering.

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

De minister van Buitenlandse Zaken 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), 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).³
- De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) 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), een zelfstandig bestuursorgaan, 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

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

3 Met de komst van het Modern Migratiebeleid op 1 juni 2013 zijn de reguliere aanvraagprocedures vereenvoudigd. De mvv- en vvr-procedure zijn samengevoegd tot één toegang- en verblijfsprocedure (TEV). Voor meer informatie zie hoofdstuk 3 van dit Beleidsverzicht.

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 is 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 het Beleidsoverzicht 2011.⁴ In 2013 hebben geen institutionele veranderingen plaatsgevonden op het gebied van migratie en asiel.

2.1 Algemene politieke ontwikkelingen

In 2013 werd Nederland geregeerd door het kabinet-Rutte II. Dit kabinet, aangetreden op 5 november 2012, is een coalitie van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de Partij van de Arbeid (PvdA).

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

Ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie

In 2013 vond een aantal belangrijke ontwikkelingen plaats op het gebied van migratie. De hoofdlijnen van het beleid zijn vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II.⁵ Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen:

Wet modern migratiebeleid van kracht

Op 1 juni 2013 is de Wet modern migratiebeleid in werking getreden. Kernwoorden voor het Modern Migratiebeleid zijn selectief en uitnodigend voor migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie, vereenvoudiging en versneling van procedures, invoering van een referentensystematiek waardoor veel verantwoordelijkheid voor de toelating bij de referent wordt gelegd en gericht toezicht en handhaving door meer gebruikmaking van uitwisseling met andere overheidsdiensten.⁶

INDiGO

INDiGO is het nieuwe computersysteem van de IND dat het verouderde informatiesysteem (INDIS) heeft 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 zijn grote delen van het proces gedigitaliseerd. Begin 2013 is INDiGO het primaire systeem van de IND geworden. In 2013 is de implementatie van INDiGO en de conversie (het overzetten van de gegevens van INDIS naar INDiGO) afgerond.⁷

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

5 Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het Beleidsoverzicht 2012, INDIAC–NL EMN NCP (2013).

6 Voor meer informatie over de invoering van de Wet modern migratiebeleid zie hoofdstuk 2 van dit Beleidsoverzicht.

7 *Kamerstukken II* 2013–2014, 30 573, nr. 121.

Toelatingsregeling voor vermogende vreemdelingen

Vanaf 1 oktober 2013 kunnen vermogende vreemdelingen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning als zij investeren in het Nederlandse bedrijfsleven. Een van de voorwaarden is dat zij beschikken over een vermogen van ten minste 1.250.000 euro en dit bedrag investeren in het Nederlands bedrijfsleven. Het doel van dit nieuwe verblijfsdoel is het stimuleren van de Nederlandse economie.⁸

Biometrie op verblijfsdocumenten

In Nederland worden verblijfsdocumenten afgegeven waarop naast foto en handtekening ook vingerafdrukken op de chip zijn opgeslagen. De afname van vingerafdrukken en het plaatsen van de vingerafdrukken op het verblijfsdocument heeft gefaseerd per doelgroep plaatsgevonden. Eind december 2013 zijn de voorbereidingen voor de laatste doelgroepen afgerond.

Maatschappelijke debatten op het gebied van asiel en migratie

In 2013 hebben een aantal maatschappelijke debatten op het gebied van asiel en migratie plaatsgevonden. Hieronder volgt een overzicht over de belangrijkste debatten.

Een suïcide van een gedetineerde Russische asielzoeker - zorgvuldige omgang met informatie en juridische en medische bijstand

De Nederlandse vreemdelingenbewaring kwam op grote schaal in de aandacht in binnen- en buitenlandse media door de zelfmoord van een Russische asielzoeker in de nacht van 16 op 17 januari 2013 in zijn cel in het Detentiecentrum Rotterdam.

De betreffende asielzoeker had asiel aangevraagd omdat hij, naar eigen zeggen, in Rusland zijn leven niet veilig was. Zijn asielaanvraag werd afgewezen, waarop zijn advocaat een beroepschrift indiende, dat de betrokkene in principe in Nederland had mogen afwachten. Als gevolg van een administratieve fout werd hij ten onrechte aangemerkt als niet-rechtmatig verblijvend in Nederland, waarna hij in vreemdelingenbewaring werd gesteld.⁹

Nader onderzoek naar de suïcide is uitgevoerd door de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ). De IVenJ is gevraagd om antwoord te geven op de vraag "Is zorgvuldig gehandeld door de overheid bij het in bewaring stellen de betrokkene en tijdens het verblijf in vreemdelingenbewaring?"

Het resulterende onderzoeksrapport was kritisch en oordeelde dat in de zaak door de overheid op verschillende momenten onzorgvuldig was gehandeld, niet alleen wat betreft de onterechte inbewaringstelling, maar ook als het aankomt op de juridische en medische bijstand die de Russische asielzoeker geboden is toen hij in vreemdelingenbewaring zat. De Staatssecretaris liet weten het lot van mensen die aan de zorg van de overheid zijn toevertrouwd zeer serieus te nemen en verklaarde de reeks aanbevelingen uit het rapport van de IVenJ over te nemen.¹⁰

8 *Kamerstukken II* 2013-2014, 30 573 nr. 120. Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

9 Inspectie van Veiligheid en Justitie, "Het overlijden van Alexander Dolmatov", 28 maart 2013. Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2013-2014, 19637 nr. 1648.

10 *Kamerstukken II* 2013-2014, 19637 nr. 1648.

De casus heeft op politiek niveau veel aandacht gekregen in de Tweede Kamer. De Kamer stelde kritische vragen en er werd veel gesproken over onvoldoende “menselijke maat” bij de uitvoering van het beleid.¹¹

De Staatssecretaris heeft naar aanleiding hiervan een onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid toegezegd naar de veiligheid van vreemdelingen die in locaties van de overheid verblijven. In november rapporteerde de Staatssecretaris over de verbeteringen die tot dan toe waren gerealiseerd, waaronder nieuwe afspraken over de overdracht van medische gegevens en nieuw ontwikkelde trainingen voor medewerkers van de gehele vreemdelingenketen in het kader van de onderlinge informatie-uitwisseling.¹²

Acties van honger- en dorststaking

Ook in mei kwam het Detentiecentrum Rotterdam in het nieuws, evenals het Justitieel Complex Schiphol. Aanleiding was het feit dat een aantal vreemdelingen die zich daar bevonden weigerden nog langer te eten en drinken als uiting van protest tegen hun insluiting. De acties hebben niet geleid tot een beleidswijziging, noch tot het op die grond verstrekken van verblijfsvergunningen.¹³ Wel heeft de Staatssecretaris in een brief aan de Tweede Kamer laten weten het belangrijk te vinden dat het verblijf van personen in vreemdelingenbewaring zo goed mogelijk verloopt, en dat het personeel daarin een actieve rol speelt.

Vragen over grensdetentie

In januari kreeg de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van de PvdA Kamervragen over grensdetentie, gebaseerd op de oproep van Vluchtelingenwerk Nederland om grensdetentie in ons land af te schaffen. De Staatssecretaris verwees in zijn antwoord naar de Europese wet- en regelgeving, die volgens hem geen ruimte overlaat om vreemdelingen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen toch het Schengengebied te laten betreden.¹⁴ In een dergelijke situatie gaat de vreemdeling als dat kan gelijk terug naar het land van herkomst. Voor bij wie dat niet gaat, is er (tijdelijke) grensdetentie. In mei werden opnieuw Kamervragen gesteld over grensdetentie, dit keer door de Socialistische Partij (SP). Aanleiding was een zelfmoordpoging van een in grensdetentie geplaatste asielzoeker op het Justitieel Complex Schiphol. De Staatssecretaris antwoordde daarop dat hij de mogelijkheden onderzoekt voor alternatieven voor grensdetentie voor specifieke groepen, genoemd Dublinclaimanten en asielzoekers met psychische problemen.

Strafbaarstelling illegaliteit

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is in 2012 afgesproken dat illegaal verblijf strafbaar wordt gesteld.

Het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaal verblijf is sinds 7 januari 2013 in behandeling in de Eerste Kamer. In het voorstel wordt illegaal verblijf een overtreding met straffen van hechtenis van ten hoogste 4 maanden of een geldboete van de tweede categorie, ten hoogste € 3900,-. Hoewel illegaal verblijf in het voorstel een overtreding wordt, is

11 “Teeven: er komt onderzoek naar behandeling asielzoekers”, NRC, 18 april 2013.

12 *Kamerstukken II* 2013-2014, 19637 nr. 1648.

13 *Kamerstukken II*, 2013-2014, 19637 nr. 1667.

14 *Kamerstukken II*, 2013-2014, aanhangselnummer 1357.

humanitaire hulp aan illegalen niet strafbaar. Mensen die zich schuldig maken aan mensensmokkel-/handel of werkverschaffing aan illegalen zijn wel strafbaar. Verder staat in het wetsvoorstel dat illegalen in Nederland recht op medisch noodzakelijke zorg houden en dat hun kinderen recht op onderwijs hebben. Het voorstel is dat de strafbaarstelling niet voor (alleenstaande) minderjarige illegale vreemdelingen geldt.¹⁵

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven dat de verdere behandeling van het wetsvoorstel is uitgesteld in afwachting van de resultaten van de evaluatie van terugkeerrichtlijn – doorgevoerd door de Europese Commissie - en de resultaten van een nationaal onderzoek over de terugkeerrichtlijn – uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).¹⁶

Protestacties uitgeprocedeerde asielzoekers

Sinds 2011 hebben verschillende groepen uitgeprocedeerde asielzoekers protestkampen opgezet om aandacht voor hun situatie te vragen.

Ook in 2013 hebben er een reeks protesten van asielzoekers tegen het Nederlandse asielbeleid plaatsgevonden. Na ontruiming van tentenkampen eind 2012 heeft een grote groep uitgeprocedeerde asielzoekers in Amsterdam haar intrek genomen in een leegstaande kerk, die als snel de 'Vluchtkerk' werd genoemd.¹⁷ De eigenaar van de Vluchtkerk heeft toen ingestemd met het verblijf van de uitgeprocedeerde vluchtelingen in zijn kerk. De uitgeprocedeerde asielzoekers verbelevden de eerste helft van 2013 in de Vluchtkerk, daarna hebben ze enkele maanden in een flat en een kantoorgebouw in Amsterdam gebleven. Op 6 december 2013 heeft de burgemeester van Amsterdam aan vreemdelingen die zich in de tijd van verblijf in de 'Vluchtkerk' aan hadden gemeld voor onderzoek naar hun asioldossier door Vluchtelingenwerk Nederland, een aanbod van bed, bad en brood gedaan in een voormalig huis van bewaring.¹⁸ De nieuwe bewoners kunnen er onder begeleiding van vrijwilligers en professionals werken aan het creëren van een toekomstperspectief.¹⁹ Een andere groep vreemdelingen verblijft in het 'Vluchthuis' in Den Haag.

De Staatssecretaris heeft laten weten dat hij ervan overtuigd is dat de protestacties in Amsterdam en Den Haag geen aanleiding kunnen vormen om de vreemdelingen opvang te bieden buiten de bestaande beleidskaders of alsnog een verblijfsvergunning te verlenen.

15 Voor meer informatie zie ook hoofdstuk 8 van dit Beleidsoverzicht.

16 *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 512, nr. 10. Op 1 april 2014 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bekend gemaakt dat illegaal verblijf in Nederland niet strafbaar wordt gesteld.

17 Voor meer informatie wordt verwezen naar het Beleidsoverzicht 2012.

18 In 2007 hebben het Ministerie van Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten afgesproken dat gemeenten vanaf 1 januari 2010 geen noodopvang meer gaan bieden en dat het Rijk het opvangbeleid sluitend zou maken. Wegens humanitaire redenen en de risico's voor de openbare orde en volksgezondheid kiezen gemeenten nog steeds voor noodopvang om uitgeprocedeerde asielzoekers die op straat leven op te vangen. De door gemeenten geboden opvang is in strijd met het Rijksbeleid om uitgeprocedeerde en illegalen geen opvang te bieden.

19 Voor meer informatie zie ook de website van de Vluchtkerk op www.vluchtkerk.nl of van het Vluchthuis op <http://ww1.rechttopbestaan.nl/>.

3 REGULIERE IMMIGRATIE EN MOBILITEIT

Wet modern migratiebeleid

Op 1 juni 2013 is de Wet modern migratiebeleid in werking getreden. Kernwoorden voor het Modern Migratiebeleid zijn selectief en uitnodigend voor migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie, vereenvoudiging en versneling van procedures, invoering van een referentensystematiek waardoor veel verantwoordelijkheid voor de toelating bij de referent wordt gelegd en gericht toezicht en handhaving door meer gebruikmaking van uitwisseling met andere overheidsdiensten.²⁰

Vereenvoudiging procedures: Selectiviteit vindt plaats door een snelle en eenvoudige toelating van migranten die Nederland nodig heeft. Allereerst zijn de afzonderlijke procedures ter verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en een verblijfsvergunning (vvr) geïntegreerd tot één procedure. Samenwerking tussen verschillende instanties binnen een gezamenlijk loket bekort de doorlooptijd van de aanvraagprocedures voor een verblijfsvergunning en tewerkstellingsvergunning. Door de referent van een migrant een grote verantwoordelijkheid toe te kennen, neemt de behandelduur van de aanvraag van de verblijfsvergunning af. Tot slot is het stelsel van verblijfsvergunningen aanzienlijk vereenvoudigd.

Invoering referentensystematiek: In het oude migratiestelsel (van vóór 1 juni 2013) had de referent geen zelfstandige positie in de wet. Met de introductie van Modern Migratiebeleid is hierin verandering gekomen. De referent heeft een grotere verantwoordelijkheid in een wettelijk vastgelegd stelsel van rechten en verplichtingen. Van de referent wordt verwacht dat hij tijdig, juist en volledig informatie over toelating, verblijf en vertrek van de migrant verstrekt. In het geval van hooggekwalificeerde derdelanders zal de referent vaak een onderneming of een opleidings- of onderzoeksinstelling zijn. Slechts voor zelfstandig ondernemers en migranten die in aanmerking komen voor een zoekjaar (zie 3.1.1) of die om humanitaire redenen worden toegelaten geldt een uitzondering. Zij kunnen worden toegelaten zonder referent.

Toezicht en handhaving: Een belangrijk instrument voor toezicht en handhaving is de informatie- en bewaarplicht van de referent. Bij overtreding van deze verplichtingen kan de referent een bestuurlijke boete worden opgelegd. In ernstige gevallen kan strafvervolging worden ingesteld en kan de status erkenning als referent worden geschorst of ingetrokken.

20 De referent is een persoon of organisatie (bijvoorbeeld een bedrijf of onderwijsinstelling) die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling.

3.1 Bevorderen van reguliere immigratie

3.1.1 *Studie en onderzoek* *Buitenlandse, afgestudeerde studenten*

Hoogopgeleide buitenlandse studenten wil het kabinet graag voor de Nederlandse arbeidsmarkt aantrekken en behouden door middel van twee regelingen: de Regeling Hoogopgeleiden en het Zoekjaar voor in Nederland afgestudeerde studenten uit derde landen. Met de inwerkingtreding van het Modern Migratiebeleid per 1 juni 2013 zijn deze twee regelingen geschaard onder één verblijfsdoel 'het zoeken en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst' met verschillende voorwaarden.

De Regeling Zoekjaar Afgestudeerde Studenten

Studenten van buiten de EU die met goed gevolg een hogere beroepsopleiding of wetenschappelijke studie in Nederland hebben afgerond, hebben de mogelijkheid om binnen maximaal één jaar na de datum van voltooiing van de studie of opleiding een baan als kennismigrant te vinden of een onderneming te starten. Er geldt een verlaagd salariscriterium van ten minste € 27.336 bruto per jaar. De regeling werd in 2008 ingesteld om in Nederland hoogopgeleide vreemdelingen voor de Nederlandse arbeidsmarkt te behouden.²¹ Het verschil met de Regeling Hoogopgeleiden is bijvoorbeeld dat alleen in Nederland afgestudeerde studenten gebruik kunnen maken van het zoekjaar en dat in Nederland gepromoveerden niet in aanmerking kunnen komen voor het zoekjaar afgestudeerde studenten maar gebruik moeten maken van de Regeling Hoogopgeleiden.

De Regeling Hoogopgeleiden

Per 1 januari 2009 kent Nederland de Regeling Hoogopgeleiden die als doel heeft buitenlands toptalent aan te trekken ten bate van de Nederlandse kenniseconomie. Hoogopgeleide vreemdelingen kunnen in het kader van de regeling een verblijfsvergunning voor één jaar krijgen om tijdens dat zogenaamde zoekjaar in Nederland een baan te vinden als kennismigrant of een onderneming te starten. Als de hoogopgeleide een baan vindt als kennismigrant geldt een verlaagd looncriterium van € 27.336 bruto per jaar. De regeling Hoogopgeleiden is in 2011 en 2013 door de WODC geëvalueerd.²²

Studie

Met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid op 1 juni 2013 zijn onderwijsinstellingen juridisch de referent van de buitenlandse student geworden.

Een buitenlandse student die een verblijfsvergunning voor studie nodig heeft, kan niet naar Nederland komen zonder relatie met een onderwijsinstelling die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst is erkend. Op grond van internationale bepalingen kan hierop een uitzondering gemaakt worden voor een student die voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/114/EG.²³

21 INDIAC (2011a), Evaluatie regeling Hoogopgeleiden. De kenniseconomie versterkt?

22 INDIAC (2011a), Evaluatie regeling Hoogopgeleiden. De kenniseconomie versterkt?

23 RICHTLIJN 2004/114/EG betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk.

Wetenschappelijke onderzoekers

Binnen het Nederlandse kennismigratiebeleid is er specifiek beleid voor wetenschappelijke onderzoekers. Ook artsen in opleiding tot specialist vallen hieronder. Zij worden aangemerkt als kennismigrant. Toelating van (wetenschappelijk) onderzoekers is in Nederland op twee manieren mogelijk: via de wetenschappelijk onderzoekersrichtlijn 2005/71/EG en via de kennismigrantenregeling. Met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid op 1 juni 2013 is het beleid in die zin gewijzigd dat werkgevers van wetenschappelijk onderzoekers erkend referent moeten zijn.

Begin 2013 zijn de leges voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning met als doel studie of wetenschappelijk onderzoek verlaagd. Studenten en wetenschappelijk onderzoekers betalen voor een aanvraag € 300 aan leges. Dit was € 600.

3.1.2 Overige reguliere migratie

Boetes illegale tewerkstelling

De boetes op illegale tewerkstelling zijn per 1 januari 2013 verhoogd van € 8.000 naar € 12.000 per illegaal werkende vreemdeling bij een rechtspersoon en van € 4.000 naar € 6.000 voor een natuurlijke persoon die illegaal te werk stelt.

Aanpak malafide uitzendsector

Specifiek voor de uitzendbranche is medio 2012 het interventieteam 'Aanpak Malafide Uitzendbureaus' (AMU) gestart om malafide praktijken in die branche te beëindigen.²⁴ Arbeidsuitbuiting, illegale tewerkstelling en onderbetaling treft jaarlijks een grote groep slachtoffers. Vaak worden zij ingehuurd door tussenpersonen of bedrijven die zichzelf uitzendbureau noemen. Deze bedrijven maken zich daarnaast vaak schuldig aan ernstige vormen van ontduiking van belastingen en premies. In het AMU wordt samengewerkt met de Inspectie SZW, de Belastingdienst, UWV en het Openbaar Ministerie. Bij het onderzoek wordt de hele keten in de uitzendsector onder de loep genomen. Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid op 1 juni 2013 wordt de mogelijkheid geboden dat een uitzendbureau als erkend referent kan optreden. Om een duurzame relatie te kunnen opbouwen tussen de IND en het uitzendbureau wordt als extra voorwaarde gesteld dat het uitzendbureau is opgenomen in het register van de Stichting normering arbeid.

Au-Pairbeleid

Met de invoering van de Wet modern migratiebeleid op 1 juni 2013 kunnen vreemdelingen die als au pair in Nederland willen verblijven, uitsluitend toelating krijgen door tussenkomst van een referent (een bemiddelingsbureau) die door de IND erkend is. Een erkend referent krijgt wettelijke verplichtingen: de zorg-, informatie- en administratieplicht. De IND heeft hierdoor meer mogelijkheden om op te treden tegen referenten die hun plichten niet nakomen. Zo kan bijvoorbeeld een bestuurlijke boete worden opgelegd.²⁵

²⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr. 427.

²⁵ Kamerstukken II 2012-2013, 19 637, nr. 1631

3.2 Economische migratie

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit 1995 formuleert een restrictief toelatingsbeleid voor arbeidsmigranten door te bepalen dat een vreemdeling van buiten de Europese Unie (EU) pas in Nederland mag werken als er geen geschikt arbeidsaanbod in Nederland of de rest van de EU beschikbaar is. Daarnaast heeft de Wav tot doel verstoringen op de arbeidsmarkt te voorkomen door concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan.

Naar aanleiding van afspraken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I is zijn een onderzoek gedaan naar mogelijke aanscherpingen van de wet en naar mogelijk misbruik van de kennismigrantenregeling. Op 11 april 2011 zijn de resultaten van het onderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁶ De conclusie van het onderzoek was dat een structurele herziening van de Wav niet nodig is, maar dat wel een aantal aanscherpingen nodig is voor een betere werking van de wet. Door deze aanscherping wordt het voor werkgevers moeilijker om werknemers van buiten de Europese Unie in te huren. Het kabinet-Rutte II heeft op 9 november 2012 het wetsvoorstel herziening Wet arbeid vreemdelingen ingediend bij de Tweede Kamer.²⁷ Het wetsvoorstel werd op 5 november 2013 behandeld in de Eerste Kamer. De wet zal op een aantal onderdelen worden aangepast.

Aanscherping toets op prioriteitgenietend aanbod

De eerste aanscherping van de Wav hangt samen met de ambitie van het kabinet-Rutte II dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. Er ontvangen volgens het kabinet nog te veel mensen die kunnen werken een uitkering. Pas als er in Nederland vacatures zijn die niet vervuld kunnen worden met arbeidskrachten uit Nederland en arbeidskrachten uit de overige landen van de EU ontstaat er ruimte voor werknemers van buiten de EU. Gezien het hoge aantal uitkeringsgerechtigden in Nederland die beschikbaar zijn voor arbeid, zal nog slechts in uitzonderingssituaties een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven.²⁸

De duur van een tewerkstellingsvergunning wordt ingeperkt tot maximaal 1 jaar.²⁹ Bovendien is verlenging van de tewerkstellingsvergunning niet meer mogelijk. Bij een verlenging onder de herziene Wav moet een nieuwe tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd, waarbij opnieuw wordt beoordeeld of er binnen Nederland of overige landen van de EU geen arbeidskrachten beschikbaar zijn (arbeidsmarkttoets).³⁰

Quotumregeling

De herziene Wav voorziet in de mogelijkheid om een quotum in te stellen voor bepaalde categorieën van werkzaamheden. Een quotum kan bijvoorbeeld worden ingesteld als voor een bepaalde categorie van werkzaamheden in een sector veel tewerkstellingsver-

²⁶ Kamerstukken II, 2010-2011, 32144, nr. 5.

²⁷ Kamerstukken II, 2012-2013, 33475, nr. 3.

²⁸ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 475, nr. 6.

²⁹ Musici, artiesten, sporters, intra corpore transferees en werknemers die in Nederland in het kader van internationale handelscontacten arbeid verrichten komen in aanmerking voor een tewerkstellingsvergunning voor drie jaar.

³⁰ Kamerstukken II 2012-2013, 33475, nr.3.

gunningen worden afgegeven, en de desbetreffende sector onvoldoende inspanningen heeft verricht om te zorgen dat potentieel geschikt arbeidsaanbod is opgeleid of geschoold om de vacatures te vervullen waarvoor een tewerkstellingsvergunning wordt aangevraagd. Het kan immers voorkomen dat er op de arbeidsmarkt geen werkzoekenden aanwezig zijn die geschikt zijn voor deze vacatures, maar wel werkzoekenden die de potentie hebben om dit op termijn te worden. De quotumregeling dient dan als stimulators voor de werkgevers om deze werkzoekenden naar de vacatures te leiden. Een quotum kan worden ingesteld bij algemene maatregel van bestuur.³¹

Wijziging BUWav

Per 1 oktober 2013 is een wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen doorgevoerd. Enkele voorbeelden van hetgeen daarin is geregeld:

- Het laten vervallen van de eis van een tewerkstellingsvergunning voor *alle onderzoekers en docenten* van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) als zij hier korter dan drie jaar komen werken. Deze wijziging betekent met name een verruiming voor docenten die aan een universiteit of hogere beroepsopleiding werken.
- Als internationale bedrijven werknemers uit dochter- of zusterondernemingen uit andere landen korte trainingen of opleidingen in Nederland aanbieden, is niet langer een tewerkstellingsvergunning vereist.
- De huidige vrijstellingsregeling voor de tewerkstellingsvergunning voor bemanningsleden op zeeschepen zal worden uitgebreid naar bemanningsleden op vissersschepen en baggerschepen.³²

Deze maatregelen vergemakkelijken de toelating tot Nederland van genoemde werknemers.

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. Kennis is voor de economie cruciaal om internationaal concurrerend te kunnen zijn. Daarom heeft Nederland aantrekkelijke toelatingsregelingen voor vreemdelingen van wie verwacht wordt dat zij een positieve bijdrage leveren aan onze (kennis)economie. Het restrictieve toelatingsbeleid geldt voor hen niet. Een aantal categorieën mag in Nederland werken zonder tewerkstellingsvergunning (zoals bijvoorbeeld kennismigranten en wetenschappelijk onderzoekers aan Nederlandse universiteiten).

Daarnaast is er een categorie arbeidsmigranten voor wie wel een tewerkstellingsvergunning moet worden aangevraagd, maar waarbij geen arbeidsmarkttoets plaatsvindt (bijvoorbeeld personeel dat door het in het buitenland gevestigde hoofdkantoor tijdelijk naar de Nederlandse vestiging van het bedrijf wordt overgeplaatst op een sleutelpositie).³³

³¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 33475, nr. 6.

³² Kamerstukken II, 2012-2013, 33475, nr. 6.

³³ Kamerstukken II, 2012-2013, 33475, nr. 6.

Het kabinet heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) om advies gevraagd over de mogelijke bijdrage van arbeidsmigratie aan de Nederlandse economie in de toekomst en onder welke voorwaarden arbeidsmigranten op de Nederlandse arbeidsmarkt het beste tot hun recht komen.³⁴ Het kabinet heeft hierbij aan de SER gevraagd ook aandacht te besteden aan hoe Nederland ook op langere termijn aantrekkelijk blijft voor hooggekwalificeerde derdelanders.³⁵ Het advies komt in 2014 uit.

Stage illegaal verblijvende student

In 2012 is er in Nederland veel discussie gevoerd over de kwestie dat vreemdelingen zonder verblijfstitel het recht hebben om onderwijs te kunnen volgen (als ze daar voor hun achttiende aan zijn begonnen), maar geen stage kunnen lopen. Voor stage is op grond van de oude Wav 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, konden illegaal verblijvende jongeren geen diploma behalen. Bij brief van 8 december 2012 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laten weten dat het kabinet deze situatie onwenselijk acht. Door bovengenoemde aanpassing van het BUWav is het lopen van een stage voor deze vreemdelingen toch mogelijk, indien de stage verplicht is om de opleiding te kunnen voltooien, de illegale vreemdeling voor zijn achttiende levensjaar aan deze opleiding is begonnen, de opleiding onder de beroepsopleidende leerweg (BOL) in het Middelbaar beroepsopleidings valt en de stage onbezoldigd is.³⁶ Voor deze gevallen geldt geen tewerkstellingsvergunningplicht.³⁷

De zelfstandigenregeling

Op 1 augustus 2013 is de zelfstandigenregeling gewijzigd.³⁸ Voor innovatieve buitenlandse zelfstandige ondernemers van buiten de Europese Unie is het makkelijker geworden om zich in Nederland te vestigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om zelfstandigen zonder personeel in de creatieve sector, die met hun specialisme een extra bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Met een puntensysteem wordt getoetst of de buitenlandse zelfstandigen een bijdrage leveren van een zogenoemd wezenlijk economisch belang. Criteria zoals onder andere opleiding, ondernemerservaring, financiering en innovativiteit worden bij de beoordeling meegewogen. De aangepaste zelfstandigenregeling zorgt er voor dat het puntensysteem meer is toegesneden op de ontwikkelingen op de (internationale) markt.

34 De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert kabinet en parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economische beleid. De SER voert ook bestuurlijke en toezichhoudende taken uit. In de SER werken onafhankelijke kroonleden, werkgevers en werknemers samen.

35 Voor meer informatie zie <http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2013/20130711-adviesaanvraag-arbeidsmigratie.aspx>

36 Besluit van 20 september 2013 tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen in verband met de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen. Dit Besluit is met ingang van 1 oktober 2013 in werking getreden.

37 *Kamerstukken II* 2012-2013, 32144, nr. 21.

38 Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 2 juli 2013, nr. WJZ / 13044772, tot wijziging van Beleidsregel advisering toelating vreemdelingen als zelfstandig ondernemer in Nederland 2010 (Stcrt. 2013 nr. 20787) en Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 juli 2013, nummer 409590, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdentwintigste wijziging) (Stcrt. 2013 nr. 21696).

Seizoensarbeiders

Met ingang van 1 juni 2013 (inwerkingtreding Wet Modern migratiebeleid) zijn de werkgevers juridisch de referent geworden van de arbeidsmigrant die seizoensgebonden arbeid wil verrichten. Voor werkgevers met seizoenarbeiders is erkenning als referent niet verplicht, maar wel mogelijk.

3.3 Gezinsmigratie

Per 1 oktober 2012 was de mogelijkheid van gezinshereniging met ongehuwde partners vervallen als gevolg van een daartoe strekkende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 die tot stand was gekomen onder het kabinet-Rutte I.

Op 1 juni 2013 is het Besluit van 24 mei 2013 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (gezinsmigratie ongehuwde partners) in werking getreden. De wijziging betekent dat van buiten de EU afkomstige partners van derdelanders, of van Nederlanders, ook indien zij niet in het bezit zijn van een huwelijksakte of een akte van geregistreerd partnerschap, weer in aanmerking kunnen komen voor gezinshereniging indien zij kunnen aantonen dat zij een duurzame, exclusieve relatie hebben. Met deze wijziging is de tijdelijke trouwvergunning, die per 1 oktober 2012 in werking is getreden, weer komen te vervallen. Deze tijdelijke trouwvergunning diende partners die in het land van herkomst wettelijk geen mogelijkheid hebben om in het huwelijk te treden of die geen geregistreerd partnerschap kunnen aangaan, omdat zij van hetzelfde geslacht zijn of van verschillende religies, in staat te stellen in Nederland te trouwen/registreren en op basis daarvan een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot/geregistreerd partner te verkrijgen. Deze vergunning is niet meer noodzakelijk nu het per 1 juni 2013 weer mogelijk is om als ongehuwd partner verblijf in Nederland te kunnen krijgen.

Legesbedragen

Op 1 februari 2013 zijn de leges voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor gezinshereniging en -vorming (waaronder adoptie- en pleegkinderen) verlaagd van € 1.250 naar € 225. De leges voor een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur is verlaagd van € 375 naar € 225.

Op 1 oktober 2013 zijn de legesbedragen voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor niet-tijdelijke humanitaire redenen na gezinshereniging en -vorming (waaronder adoptie- en pleegkinderen) verlaagd van € 950 naar € 225. De leges voor de aanvraag voor verlenging van de geldigheidsduur is verlaagd van € 375 naar € 225.

De nieuwe tarieven werken terug tot 9 oktober 2012. Dat is de datum waarop de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak heeft gedaan over de hoogte van de leges. Voor alle aanvragen waarvan de beslissing op die datum nog niet onherroepelijk vast stond geldt dat de aanvrager in aanmerking komt voor restitutie

van de teveel betaalde leges. De IND heeft aanvragers die hiervoor in aanmerking kwamen actief benaderd en de teveel betaalde leges gerestitueerd.

Plan van aanpak tegen schijnhuwelijken- en relaties

In 2013 is gestart met het opstellen van een plan van aanpak tegen schijnhuwelijken- en relaties. Er zijn al maatregelen getroffen om schijnhuwelijken en -relaties tegen te gaan en te onderkennen (simultaan horen, voorlichting, toezicht door Vreemdelingenpolitie). Op dit moment wordt door de samenwerkende organisaties op het gebied van vreemdelingen- en strafrecht gewerkt aan het beter in kaart brengen van de verschillende verschijningsvormen en aan de problemen rondom de aanpak van schijnhuwelijken en -relaties. De huidige maatregelen om schijnhuwelijken en -relaties tegen te gaan worden gezien en waar nodig worden nieuwe maatregelen ontwikkeld. In 2014 zullen deze maatregelen door de samenwerkende organisaties ter hand worden genomen.

3.4 Integratie

Het kabinet 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.³⁹ Waar het generieke beleid niet werkt, worden stappen ondernomen.

Het Nederlandse integratiebeleid van het huidige kabinet is gebaseerd op de Agenda Integratie die op 19 februari 2013 is gepubliceerd.⁴⁰ Inzet zal de komende jaren gericht zijn op de volgende drie kernthema's:

1. Meedoen en zelfredzaam zijn: taal en inburgering, participatieovereenkomst voor nieuwkomers, aanpak werkloosheid migrantenjongeren, stimuleren sociaal ondernemerschap.
2. Grenzen stellen en opvoeden: aanpak van criminaliteit en overlast, verbeteren ouderbetrokkenheid.
3. Omgaan met elkaar en verinnerlijken van waarden: kennis van maatschappelijke regels en sociale competenties, aanpak discriminatie, bevorderen homoacceptatie onder etnische minderheden, aanpak huwelijksdwang.

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 is het informeren van nieuwe migranten over hun rechten en plichten en het wegwijs maken in de Nederlandse samenleving. Voor EU migranten is er

³⁹ Informatie afkomstig van de Directie Integratie en Samenleving.

⁴⁰ Voor meer informatie zie: Agenda Integratie.

de brochure *Nieuw in Nederland* met praktische informatie voor de eerste maanden in Nederland. Een vergelijkbare brochure wordt gemaakt voor migranten van buiten Europa. Een ander onderdeel van het beleid voor vreemdelingen is de inburgering. Daarbij gaat het om de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Het kabinet zal de inburgeringseisen uitbreiden met een onderdeel ter bevordering van arbeidsmarktparticipatie.

Het Nederlandse integratiebeleid gaat uit van de verantwoordelijkheid van iedere burger om een zelfstandig bestaan op te bouwen. Voor migranten betekent dit dat zij primair zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen integratie. Een deel van de migranten is niet inburgeringsplichtig (EU burgers Turken en degenen die voor tijdelijk verblijf naar Nederland komen), een ander deel wel (gezinsmigrant en asielzoekers).

Per 1 januari 2013 is de Wet inburgering gewijzigd. Inburgeringsplichtige migranten moeten hun inburgering voortaan zelf regelen en betalen. Migrant met een laag inkomen kunnen een sociale lening afsluiten om hun cursus en examen te financieren. De overheid ziet toe op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen. Immigrant uit de EU zijn niet verplicht in te burgeren. Via voorlichting over het belang van taal en over de mogelijkheden om de Nederlandse taal (tegen weinig kosten) te leren worden zij gestimuleerd een cursus te volgen. Nieuwe migranten uit de Europese Unie, Turkije en diegenen met een tijdelijk verblijfsrecht kunnen gebruik maken van het sociale leenstelsel als zij vrijwillig willen inburgeren. Voor de eerste begeleiding van toegelaten asielzoekers krijgen gemeenten 2.000 euro per persoon (vóór 2013 1.000 euro). Gemeenten blijven verantwoordelijk voor de inburgering van immigranten die al voor 1 januari 2013 met hun inburgering zijn begonnen.

Aanpak huwelijksdwang

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.⁴¹ Het plan van aanpak wordt voortgezet gedurende deze kabinetsperiode. Het doel van deze aanpak is het voorkomen en tijdig signaleren van (dreigende) huwelijksdwang door middel van maatregelen, zoals het bespreekbaar maken van taboeonderwerpen binnen eigen kring, bewustwording van jongeren en hun sociale omgeving, stimuleren via een multimediale campagne en het vergroten van competenties van professionals.

Arbeidsmarktparticipatie

De achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van migranten is een probleem. Vooral de werkloosheid onder migrantenjongeren is relatief hoog. Met een aantal gemeenten (Amsterdam, Rotterdam) wordt reeds gewerkt aan een concrete aanpak om de positie van migrantenjongeren op de arbeidsmarkt te verbeteren. Onderdeel van deze aanpak is een vroegtijdige kennismaking van migrantenjongeren en hun ouders met de arbeidsmarkt. Verder zijn het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministe-

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

rie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van plan te werken aan een betere aansluiting tussen zorg, onderwijs en arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door aandacht te geven aan passende beroepskeuzen die aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt (techniek/zorg). Daarnaast zal onverminderd worden ingezet op het bestrijden van schooluitval.⁴²

Discriminatie

Het kabinet voert een actief beleid om discriminatie aan te pakken. Zoals in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' is aangegeven, moet iedereen iets van zijn of haar leven kunnen maken zonder gehinderd te worden door discriminatie. Verschillende partijen (Rijk, politie, justitie, gemeenten, antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en maatschappelijke organisaties zoals scholen en woningcorporaties) werken nauw samen in de bestrijding en preventie van discriminatie.

Effecten inburgering op participatie

Inburgering dient de nieuwkomer in staat te stellen de eerste stappen te zetten in de Nederlandse samenleving. In de afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken gepubliceerd over de effecten van inburgering op participatie. Noemenswaardig in dit verband is het rapport 'De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving' dat op 9 september 2013 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar de Kamer is gestuurd. Dit onderzoek geeft een overzicht van de bevindingen over de resultaten en effecten van inburgering uit diverse studies. Tevens wordt op basis van een kwantitatieve analyse de bijdrage van inburgering aan verschillende dimensies van participatie in kaart gebracht. De resultaten uit het onderzoek onderstrepen de waarde en het maatschappelijke nut van inburgering. Inburgering draagt bij aan een betere beheersing van de Nederlandse taal, grotere kennis van de Nederlandse samenleving en bevordert participatie. Uit het onderzoek komt meer specifiek naar voren dat inburgering een positieve bijdrage levert aan de arbeidsparticipatie van nieuwkomers en vrijwillige inburgeraars.⁴³

Samenwerking met gemeenten en migrantenorganisatie

Op verschillende thema's wordt door de nationale overheid met gemeenten samengewerkt. Het lokale en landelijke diversiteitbeleid wordt door middel van informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming versterkt. In 2012 is de handleiding 'Samen leven bindt verschillen: integratie in (versnelde) transitie' verschenen.⁴⁴ In deze handleiding wordt nader ingegaan op het integratiebeleid en worden verschillende goede voorbeelden ter inspiratie gegeven aan gemeenten. Sinds het integratiebeleid is ondergebracht bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (november 2012), wordt ook gebruik gemaakt van 'het Gemeenteloket', een website van het ministerie, bedoeld om gemeentes te informeren over het ministerieel beleid. Ook vanuit het Europees Integratiefonds worden projecten van lokale partners financieel ondersteund.

De dialoog met migrantenorganisaties en belangengroeperingen is van groot belang voor de beleidsontwikkeling. Zo worden er door het ministerie van Sociale Zaken en

42 Kamerstukken II 2012-2013, bijlage bij Kamerstuk 32824 nr. 7.

43 Voor meer informatie zie http://www.regioplan.nl/publicaties/slug/type/rapporten/slug/volgsysteem_effecten_inburgering

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

Werkgelegenheid met de diverse migrantenorganisaties over specifieke thema's expert-meetings en rondetafelgesprekken georganiseerd. Deze gesprekken zijn een middel om signalen in beeld te krijgen, problemen te verkennen en oplossingsrichtingen te inventariseren.

Samenwerking op Europees niveau

Op Europees niveau neemt Nederland actief deel aan het overleg tussen de nationale contactpunten voor integratie. Ook is Nederland lid van het overlegorgaan Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC), waarin het frequent deelneemt aan integratie- en immigratiewerkgroepen waarin beleids- en praktijkervaringen worden gedeeld.

In 2013 hebben er in het kader van het project Internationale Kennisdeling werkbezoeken aan ondermeer Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland plaatsgevonden. Tijdens deze bezoeken hebben de landen informatie gewisseld over de aanpak van achterstanden van migranten bij onderwijs, arbeidsmarkt, jeugdbeleid, lokale integratie-initiatieven, huwelijksdwang en inburgering. De werkbezoeken stonden in het teken van het ophalen van goede voorbeelden van integratiebeleid, op voornamelijk lokaal niveau. Deze voorbeelden, en een bredere analyse van integratiebeleid in de bezochte Europese landen, zijn door het Migration Policy Institute vastgelegd in een eindrapport, dat in november 2013 gepubliceerd is. Begin 2014 zal dit eindrapport worden gepresenteerd tijdens een conferentie.

3.5 Staatsburgerschap en naturalisatie

Op 30 augustus 2013 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven het mogelijk te willen maken dat deelname aan een terroristische organisatie automatisch leidt tot verlies van het Nederlanderschap. Dit blijkt uit een wetsvoorstel dat de bewindsman voor advies naar de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken heeft gestuurd.

Volgens de Staatssecretaris geven veranderende maatschappelijke opvattingen over terroristische of paramilitaire organisaties en guerrillagroepen voldoende aanleiding de huidige regeling aan te passen. Wel is een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling een voorwaarde omdat aan het bewijs van deelname aan deze groeperingen hoge eisen moeten worden gesteld. Met een strafrechtelijke veroordeling staat de feitelijke grondslag die het verlies van het Nederlanderschap rechtvaardigt, voldoende vast.

Daarnaast wil de Staatssecretaris dat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken na een onherroepelijke veroordeling voor hulp bij voorbereidingen van een terroristisch misdrijf door inlichtingen te verschaffen, kennis en vaardigheden over te dragen of middelen ter beschikking te stellen. Net als bij andere terroristische misdrijven op grond waarvan intrekking van het Nederlanderschap nu al mogelijk is keert de betrokken persoon zich dan zozeer tegen de essentiële belangen van de staat dat de band tussen

hem en het Koninkrijk niet langer kan bestaan. De twee nieuwe maatregelen mogen niet leiden tot staatloosheid.⁴⁵

3.6 Management van migratie en mobiliteit

3.6.1 *Visumbeleid en Schengenbestuur*

Nederland volgt de EU VIS uitrol zoals in Brussel wordt bepaald.

In juli 2013 is overeenstemming bereikt over voorstellen inzake het Schengenevaluatiemechanisme en de tijdelijke herinvoering van de grenscontrole op basis van de Schengengrenscodex. Deze zijn als een pakket behandeld. In de JBZ-Raad van 7/8 oktober 2013 is de Verordening aangenomen. Deze verordeningen zijn op 27 november 2013 in werking getreden. Beide Verordeningen hebben rechtstreekse werking. Aanpassing van wet- en regelgeving is niet nodig. Voor de uitvoering van het Schengenevaluatiemechanisme zal een lijst van experts die kunnen deelnemen aan evaluatiemissies moeten worden opgesteld. Daarnaast dient er input te worden geleverd voor het format van de vragenlijsten waarin nu specifieke vragen zullen worden gesteld over integriteitsaspecten van de autoriteiten verantwoordelijk voor de uitvoering van het Schengenacquis.⁴⁶

Daarnaast is op 19 juli 2013 een technische wijziging van de Schengengrenscodex in werking getreden waar onder meer een nieuwe berekening van de vrije termijn in is vastgelegd.

In 2013 heeft de Europese Commissie in het kader van de evaluatie van de visumcode een impact assessment opgesteld, welke de basis zal vormen voor het voorstel van de Commissie tot wijziging van de Visumcode. Dit voorstel zal naar verwachting eind maart 2014 worden gepresenteerd.

Op 17 december 2013 hebben het Europese Parlement en de Raad ingestemd met wijziging van verordening 539/2001. Met deze wijziging wordt het wederkeringsmechanisme en het opschortingsmechanisme, ook wel de noodremprocedure geïntroduceerd.

3.6.2 *Grenstoezicht*

Personen die het Schengen gebied via Nederland willen in- of uitreizen passeren een grensdoorlaatpost 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 grensbewakingspro-

⁴⁵ Voor meer informatie zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/nieuws/2013/08/30/deelname-aan-terroristische-organisatie-leidt-tot-verlies-nederlanderschap.html>.

⁴⁶ Informatie afkomstig van de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

ces. Dit wordt gerealiseerd door middel van twee programma's met een grote ICT-component: Vernieuwing Grensmanagement (VGM) en Biometrie in de Vreemdelingenketen (BVK).

Het programma Vernieuwing Grensmanagement was opgedeeld in twee fases, waarbij de eerste fase een looptijd had tot 2012 en de tweede fase tot 2013. Het programma bestaat uit de volgende vier projecten: Project API (*Advanced Passenger Information*), Project No-Q (*Self-service Passport control*), Project RT (*Registered Travelers*) en Project PARDEX (*Passenger related Data Exchange*).⁴⁷

Project No-Q

De automatische grenspassage (Self-service Passport control) is in 2012 en 2013 gefaseerd als pilot in gebruik genomen. Self-service Passport control maakt gebruik van e-gates waardoor automatische grenspassage mogelijk wordt. Bij de nieuwe e-gates kunnen reizigers van 18 jaar en ouder, afkomstig uit de Europese Unie, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland, met een elektronisch paspoort (een paspoort voorzien van een chip met biometrische gegevens) gebruikmaken van automatische grenspassage op basis van gelaatsherkenning.

Project API

Bij de beoordeling of iemand de toegang tot Nederland moet worden geweigerd, kan de Koninklijke Marechaussee gebruik maken van API (*Advanced 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. 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. Eind oktober 2012 zijn nieuwe risicoroutes vastgesteld op basis van bevindingen van de Koninklijke Marechaussee en de IND en in 2013 is de lijst met risicoroutes verder uitgebreid.

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.

⁴⁷ Door de komst van kabinet-Rutte II en een daarmee verbonden heroverweging van de begrote investerings- en exploitatiekosten voor PARDEX is in 2012 besloten niet verder te investeren in het Project PARDEX. Voor meer informatie zie het Beleidsverzicht 2012, INDIAC-NL EMN NCP (2012).

Al enkele jaren bestaat er een samenwerking tussen Nederland en de Verenigde Staten op dit gebied. Er vinden bilaterale gesprekken plaats met Canada, Zuid Korea en andere landen om dit project verder uit te breiden.

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. Het wetsvoorstel biedt de wettelijke basis voor het opslaan van vingerafdrukken en digitale pasfoto's in een centraal bestand om de identiteitsvaststelling van vreemdelingen te verbeteren bij het aanvragen van een verblijfsvergunning. Het wetsvoorstel treedt naar verwachting op 1 maart 2014 in werking.

Door controle op vingerafdrukken en foto's kan identiteits-, documentfraude en illegaliteit beter worden aangepakt. Alle diensten die te maken hebben met het verstrekken en controleren van verblijfsvergunningen, gaan met dezelfde 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.⁴⁸ Daarna kan hun identiteit gecontroleerd worden met een scan van hun vingerafdruk en vergelijking met hun foto. Die biometrische kenmerken komen digitaal in een centraal bestand en in een chip op het verblijfsdocument. Op de biometrische gegevens is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing.⁴⁹

Mobiel Toezicht Veiligheid

De Koninklijke Marechaussee is belast met Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Sinds 1 augustus 2012 zet de Koninklijke Marechaussee het systeem @migoboras in als technische ondersteuning bij dit toezicht. De Koninklijke Marechaussee voert het MTV uit op verkeer dat via de binnengrenzen Nederland binnenkomt; dit betreft het wegverkeer, treinverkeer, vliegverkeer (intra-Schengen) en scheepvaartverkeer. Met MTV wordt beoogd illegaal verblijf, mensensmokkel, en document- en identiteitsfraude in een zo vroeg mogelijk stadium te bestrijden. In dit verband kunnen personen na binnenkomst over de weg, in een gebied tot twintig kilometer landinwaarts, aan vreemdelingentoezicht worden onderworpen.

Via het wegennet, vooral over de autosnelwegen, passeren dagelijks vele duizenden motorvoertuigen de grens. Het systeem @migoboras stelt de Koninklijke Marechaussee in staat om uit de verkeersstroom voertuigen te selecteren aan de hand van vooraf vastgestelde criteria.⁵⁰

48 Voor asielzoekers verandert er niets; er wordt nu bij hun asielaanvraag ook al een foto gemaakt en worden vingerafdrukken afgenomen. Zo is te controleren of zij al eerder een asielaanvraag in een ander Europees land hebben gedaan, of onder een andere naam in Nederland.

49 Voor meer informatie wordt verwezen naar <https://www.ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/vingerafdrukken-bij-aanvraag-verblijfsvergunning-vreemdelingen1210-313.aspx>.

50 Voor meer informatie over @migo boras wordt verwezen naar het Beleidsverzicht 2012.

In de periode augustus 2012 tot november 2013 is het systeem ingezet voor de volgende werkzaamheden van de Koninklijke Marechaussee:

1. Anoniem inwinnen en analyseren ten behoeve van profielen MTV

Door middel van de camera's worden anonieme gegevens van passerende voertuigen ingewonnen en geanalyseerd, zoals typen en aantallen auto's en afkomst van de kentekens. Hiermee kunnen algemene profielen worden opgesteld op basis waarvan in de toekomst gericht gecontroleerd kan worden.

2. Observeren en selecteren voor het stilhouden van voertuigen

Met behulp van algemene profielen die op basis van de inwinning en analyse van eerder behaalde resultaten zijn opgesteld worden voertuigen geobserveerd en geselecteerd voor MTV-controles.

3. Assistentie bij een ingesteld Quick Alert.

In zeer ernstige gevallen kan een zogenaamd Quick Alert worden ingesteld; @migoboras wordt dan ingezet voor het opvolgen van een melding.

Bij schrijven van 29 november 2013 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over de eerste resultaten van @migoboras in de periode van augustus 2012 tot juni 2013. Op basis van de eerste resultaten van het systeem @migoboras kan worden geconcludeerd dat met @migoboras de informatiepositie van de Koninklijke Marechaussee in de binnengrenzzone is versterkt. Uit de eerste resultaten blijkt eveneens dat het informatiegestuurd optreden van de Koninklijke Marechaussee op basis van algemene profielen van motorvoertuigen nog verder moet worden ontwikkeld. In de komende periode worden hiervoor de nodige maatregelen getroffen zodat in 2014 het @migoborassysteem een integraal onderdeel is van het informatiegestuurd optreden van de Koninklijke Marechaussee.

Maritiem Single Window

In 2012 is 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 bij aan het verminderen van het aantal inlichtingen dat door reders en kapiteins herhaaldelijk aan de verschillende haveninstanties en andere overheden moet worden verstrekt. Ook de bemannings- en passagiersgegevens die aangeleverd dienen te worden ten behoeve van het grenstoezicht worden straks via het Maritiem Single Window aangeleverd.

Het e-loket betekent niet alleen een lastenverlichting. 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 en veiligere maritieme buitengrens. Het MSW moet medio 2015 operationeel zijn.

Eurosur

Daarnaast is in 2012 gestart met het implementatietraject voor het Europees grensbewakingssysteem Eurosur. Eurosur is 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 situatiebeelden en de inzet van hoogwaardige technologie. In Nederland is de Koninklijke Marechaussee aangewezen als nationaal coördinatiecentrum. Eurosur maakt het mogelijk informatiegestuurd en in een vroegtijdig stadium op te treden aan de buitengrenzen van de EU. Nederland dient uiterlijk op 1 december 2014 een nationaal coördinatiecentrum te hebben

Frontex

Nederland levert een belangrijke bijdrage aan Frontex door de inzet van grenswachters, experts, tolken maar ook materieel aan de land-, zee-, en luchtoperaties in lidstaten. Nederland heeft in het kader van Frontex operaties experts uitgezonden om lidstaten te ondersteunen in het voorkomen en bestrijden illegale migratie en het verbeteren van grensbewaking. Dit gebeurt bijvoorbeeld aan de hand van documententraining, ondersteunen bij grensdoorlaatposten, (lucht)havens op het gebied van illegale migratie en grensoverschrijdend criminaliteit.

Nederland wordt door de Koninklijke Marechaussee vertegenwoordigd in het 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 Frontex opleidingen, met name op het gebied van documenten.

Nederland heeft in 2013 actief deelgenomen aan maritieme operaties in het Middellandse Zee gebied, landoperaties aan de Grieks/Bulgaarse – Turkse grens en aan air operaties (diverse luchthavens binnen de EU-lidstaten). Ook levert Nederland een significante bijdrage aan het capaciteitsopbouwproject Attica (in Griekenland) met als doel het creëren van een effectief terugkeerbeleid in dit land.

In 2013 heeft Nederland aan verscheidene Frontexoperaties materieel geleverd, zoals een kustwacht vliegtuig, voertuigen, kleine vaartuigen, verrekijkers en dacty tafels. In samenwerking met Frontex wordt uitvoering gegeven aan de verplichting om het Europees Grensbewakingssysteem Eurosur te implementeren.

4 ASIEL

De asielinstroom in Nederland is in 2013 met 31 procent gestegen ten opzichte van het jaar ervoor. In 2013 vroegen 17.190 mensen asiel aan, in 2012 vroegen 13.170 mensen asiel aan.⁵¹

Vooraf het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt en een eerste asielverzoek doet, is gestegen. Het percentage eerste asielaanvragen was in 2013 48 procent hoger dan in het jaar ervoor. Dat bracht het totaal op 14.400 eerste asielaanvragen ten opzichte van 9.715 in 2012. Deze stijging is voor een groot deel toe te schrijven aan het groeiend aantal Syriërs dat in Nederland bescherming zoekt. In 2013 hebben 2.675 Syriërs asiel aangevraagd in Nederland. In 2012 waren dat er 455.

Ook het aantal Somaliërs, met name de nareizigers, en Eritreërs dat een eerste asielverzoek indiende, is gestegen. De komst van asielzoekers uit Rusland, Afghanistan en Irak is ten opzichte van 2012 juist gedaald.

Binnen de asielinstroom is sprake van een daling van het aantal tweede en volgende asielaanvragen. Het aantal asielzoekers dat voor de tweede of derde maal een aanvraag indiende, is met 19 procent teruggelopen van 3.456 in 2012 naar 2.790 in 2013. Vooral mensen uit Afghanistan, Iran en Irak dienden een tweede of derde asielverzoek in.⁵²

De eerste aanvragers waren in 2013 vooral afkomstig uit Syrië (ca. 2675), Somalië (ca. 3080), Eritrea (ca. 980), Irak (ca. 1095), Iran (ca. 730), Afghanistan (ca. 670), Servië (ca. 270) en Rusland (265).⁵³

In het tweede kwartaal van 2013 staat Nederland in de top-5 bestemmingslanden van de lidstaten in de EU voor asielzoekers uit bekende landen als Irak, Afghanistan en Somalië naast Syrië, Servië, Iran, Sri Lanka, Eritrea, Armenië, Egypte en Soedan.⁵⁴

4.1 (Inter)nationale bescherming

Voor de behandeling van asielaanvragen werkt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) met zaakverantwoordelijkheid. Voor de asielzoekers is op deze manier van begin af aan duidelijk welke medewerker belast is met de voortgang van de asielprocedure. De hoor- en beslismedewerkers van de IND worden gedurende het jaar in de gelegenheid gesteld om hun kennis actueel te houden. Het Kennis- en Leercentrum van de IND biedt diverse EAC (European Asylum Curriculum) modules aan die asielmedewerkers kunnen volgen. Vrijwel alle hoor- en beslismedewerkers hebben in 2013 de EAC module IVP (Interviewing Vulnerable Persons) gevolgd als verplicht onderdeel. Aan deze module

51 Bron: Asielcijfers 2013 Immigratie- en Naturalisatiedienst. Cijfers afgerond op 5.

52 Voor meer informatie wordt verwezen naar <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/01/30/hogere-asielinstream-in-2013.html>.

53 Asylum Trends, cijfers afgerond op 5.

54 Eurostat Data in focus, 8 oktober 2013. Kanttekening: bij het ter perse gaan waren de gegevens nog niet over volledig 2013 bekend. Het beeld zou overigens anders kunnen zijn indien de herhaalde aanvragen niet waren meegenomen in de definities. Immers, zoals hiervoor is vermeld, vroegen vooral mensen uit Afghanistan, Irak en Iran niet alleen voor de eerste keer maar ook voor de tweede of derde keer asiel aan in Nederland.

is een nationale module van een dag toegevoegd, waarin het beslissen op aanvragen van kwetsbare asielzoekers centraal staat. Hierin is onder meer aandacht voor het motiveren van besluiten en voor de beoordeling van door of namens de vreemdeling ingebrachte medische rapportages.

Hervestigingsmissies

Asiel kan alleen in persoon in Nederland worden aangevraagd, niet bij de diplomatieke posten in het buitenland. Nederland voert naast de procedure voor spontane asielzoekers een quotumbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen die in het buitenland door UNHCR worden opgevangen en worden voorgedragen voor hervestiging in een land dat bij het hervestigingsprogramma van UNHCR is aangesloten. Per jaar is er in het quotum plaats voor 500 uitgenodigde vluchtelingen. Nederland voert jaarlijks hervestigingsmissies uit naar verschillende opvanglanden. Er hebben geen wijzigingen plaatsgevonden in 2013.

De asielprocedure

Sinds 1 januari 2013 maakt het Aanmeldcentrum (AC) Schiphol onderdeel uit van het Justitieel Complex Schiphol (JCS), waarin naast AC Schiphol ook een detentiecentrum en een rechtbank zijn gevestigd. Als gevolg van de omstandigheid dat het niveau van de voorzieningen van vreemdelingen die (vanuit detentie) de algemene asielprocedure in AC Schiphol doorlopen aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van de voorzieningen in het voormalige AC Schiphol, is de procedure voor deze vreemdelingen gewijzigd. Net als de vreemdelingen die hun asielaanvraag in een van de land-AC's indienen, doorlopen vreemdelingen in JCS sinds 1 januari 2013 voorafgaand aan de indiening van de asielaanvraag een (volledige) rust- en voorbereidingstermijn van zes dagen. Deze wijziging van de procedure is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire.

Nederland maakt geen gebruik van een versnelde asielprocedure zoals deze is gedefinieerd in de EU Procedurerichtlijn. Asielaanvragen worden in beginsel in de Algemene Asielprocedure binnen acht dagen behandeld. Als nader onderzoek nodig is of andere bijzonderheden meer tijd vragen, wordt de aanvraag verder behandeld in de Verlengde Asielprocedure.

Per 1 januari 2014 wordt een versnelde asielprocedure voor asielzoekers die een tweede of volgende asielaanvraag indienen ingevoerd.

In het geval van een eerste aanmelding voor de indiening van een asielaanvraag gaat aan de Algemene Asielprocedure een Rust- en Voorbereidingstermijn vooraf. De asielzoeker kan tot rust komen, maakt kennis met zijn rechtsbijstandverlener en wordt voorlicht over de asielprocedure. Als hij dit wil wordt hij onderzocht door Medifirst die advies uitbrengt aan zijn advocaat en aan de IND of hij medisch gezien in staat is gehoord te worden en coherent te verklaren, of dat hij langer rust nodig heeft of extra ondersteuning van de hoornmedewerker nodig heeft om zijn verhaal goed te kunnen doen.⁵⁵

⁵⁵ Medifirst heeft in oktober 2013 een wijziging in het protocol aangebracht waarbij is geregeld dat Medifirst bij het medisch advies kan betrekken dat de betrokkene niet gehoord zal worden door de IND over gebeurtenissen in het land van herkomst maar alleen gevraagd wordt naar zijn reactie over de consequentie van een Dublinclaim, namelijk overdracht binnen de EU naar een andere lidstaat.

De IND, de Koninklijke Marechaussee en de vreemdelingenpolitie doen voorbereidende onderzoeken. In 2013 gaat de Rust- en Voorbereidingstermijn nog steeds vooraf aan de indiening van de asielaanvraag. Als gevolg van de implementatie van de Dublin Verordening wordt de volgorde vanaf 2014 omgekeerd.

De IND kan zowel in de Algemene Asielprocedure als in de Verlengde Asielprocedure een positieve beslissing op de asielaanvraag nemen.

In het geval de IND de eerste asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure afwijst geldt in beginsel een vertrektermijn van 28 dagen. Indien de vreemdeling beroep aantekent tegen een Algemene Asielprocedure beslissing, dient de rechter binnen de vertrektermijn een uitspraak te doen. Wijst de rechter het beroep af, dan is de afwijzing van de asielaanvraag definitief.

Afwijzing van de asielaanvraag en rechtsmiddelen

Tegen een afwijzing van de asielaanvraag is beroep mogelijk. De rechtbank kan een beschikking in stand laten of vernietigen maar stelt niet zelf een beslissing voor de beschikking van de IND in de plaats. Beroep tegen een besluit in de VA genomen heeft schorsende werking.⁵⁶

De rechtbank doet zelf geen feitenonderzoek, maar toetst marginaal. Dit betekent dat de rechter beoordeelt of de IND in redelijkheid tot zijn oordeel over de geloofwaardigheid van de asielzoeker kan komen.⁵⁷

Tegen een uitspraak van de rechtbank op het beroep staat het rechtsmiddel hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het instellen van hoger beroep heeft geen schorsende werking, maar via een spoedprocedure, de voorlopige voorziening, kan de vreemdeling de hoogste rechter vragen de uitzetting op te schorten tot op het hoger beroep is beslist. De beslissing op het hoger beroep is in beginsel binnen 23 weken na ontvangst van het hoger beroepschrift.

Toetsingskader asiel

In de Vreemdelingenwet zijn de internationale en de nationale beschermingsgronden uitgewerkt in artikel 29, eerste lid, Vreemdelingenwet. In het *EMN Beleidsverzicht* 2012 zijn deze uitvoerig beschreven. Bij de toets van een asielaanvraag worden deze gronden achtereenvolgens getoetst volgens het beleid zoals de verantwoordelijke bewindspersoon dit heeft vastgesteld. Het beleid is neergelegd in deel C van de Vreemdelingencirculaire. Hierin is onder meer opgenomen dat aanvragen op de geloofwaardigheid en zo nodig aan de zwaarwegendheid van de motieven worden getoetst. Betreft de aanvraag een toerekenbaar ongedocumenteerde vreemdeling, dan beoordeelt de IND de geloofwaardigheid op grond van de positieve overtuigingskracht van de asielmotieven.

⁵⁶ Als het beroep schorsende werking heeft, wil dat zeggen dat de gevolgen van het (overheids-) besluit waartegen het beroep is gericht tijdelijk, tot de uitspraak in beroep is gedaan door de onafhankelijk rechter, worden uitgesteld.

⁵⁷ In het najaar 2013 heeft een lid de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de wet voorgesteld waarbij de marginale toets wordt vervangen door een volle toets. Zie Kamerstukken II 2013-2014, 30830 nr. 12. Met dit voorstel beoogt het Kamerlid ook implementatie van artikel 46 lid 3 van de EU procedurerichtlijn. De ambtelijke voorbereidingen voor implementatie van de Procedurerichtlijn zijn overigens ook zonder dit initiatief vanuit de Kamer in volle gang.

De beoordeling van de veiligheidssituatie is voor de afzonderlijke onderdelen van artikel 29 Vreemdelingenwet in het landenbeleid voor specifieke bevolkingsgroepen en regio's uitgewerkt in deel C7 van de Vreemdelingencirculaire.

In het *EMN Beleidsverzicht 2012* is uitvoerig aandacht gegeven aan de achtergrond van de indeling in groepen. In 2013 is het landenbeleid geactualiseerd. Hierna volgt een overzicht van de ontwikkelingen in 2013.

Toetsing aan de a-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet

Groepsvervolgning:

Het in juni 2012 ingestelde beleid waarbij Iraakse lesbiënnes, homofielen, bisexuelen en transgenders (LHBT's) worden aangemerkt als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van daden van ernstige mensenrechtenschendingen, of te wel groepsvervolgning is in 2013 gecontinueerd.⁵⁸

Risicogroepen:

Voor 2013 golden voorts evenals in 2012 de volgende risicogroepen:

- Afghanistan: personen die afkomstig zijn uit een gebied waar zij tot een etnische minderheid behoren of behoren tot een religieuze minderheid en voorts LHBT's.
- Soedan: SPLM/Noord aanhangers, de etnische Nuba, niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur.

Somalië: bij beleidswijziging van februari 2013 is de Reer Hamar niet langer een risicogroep. De wijziging heeft geen consequenties voor de eerder op deze grond verleende asielvergunningen.

In 2013 zijn in Pakistan Ahmadi's aangewezen als nieuwe risicogroep.⁵⁹

Toetsing aan de b-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet

Voor de toets aan artikel 29 1 b Vreemdelingenwet (artikel 3 EVRM, artikel 15 EU Kwalificatierichtlijn) gelden de volgende groepen:

Uitzonderlijke situatie (artikel 15c van de EU Kwalificatierichtlijn)

In 2013 is de situatie in Mogadishu in Somalië niet meer als uitzonderlijk aangemerkt. Deze wijziging heeft tot gevolg dat er geen bescherming enkel op basis van de algehele veiligheidssituatie in Mogadishu meer wordt geboden in nieuwe gevallen. Maar de wijziging op zichzelf heeft geen consequenties voor de bestaande gevallen. De IND gaat

⁵⁸ 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.

⁵⁹ *Kamerstukken II 2012–2013*, 19 637, nr. 1590 en WBV 2013/7. Datum inwerkingtreding 8 mei 2013.

niet over tot herbeoordeling en intrekking of tot weigering van de verlenging van eerder op grond van de uitzonderlijke situatie verleende asiilvergunningen.⁶⁰

Voor Soedan werd het beleid van 2012 ten aanzien van een uitzonderlijke situatie gecontinueerd:

- Soedan: Noord- en Zuid-Darfur. Voor de personen van niet-Arabische bevolkingsgroepen, voor de andere bevolkingsgroepen geldt een vestigingsalternatief in andere delen van Soedan.
- Soedan: Zuid-Kordofan (inclusief Abyei) en Blue Nile. Er wordt een vestigingsalternatief aangenomen in andere delen van Soedan maar niet voor personen die in verband worden gebracht met steun aan rebellengroeperingen (in het bijzonder SPLM/Noord aanhangers en Nuba)

Systematisch blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM

Het in juni 2012 ingestelde beleid waarbij Iraakse LHBT's worden aangemerkt als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van daden van ernstige mensenrechtenschendingen, of te wel groepsvervolging is in 2013 gecontinueerd.

Kwetsbare minderheidsgroepen

Gedurende 2013 golden dezelfde groepen als kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst als in 2012:

- Afghanistan: personen die afkomstig zijn uit een gebied waar zij tot een etnische of een religieuze minderheid behoren en voorts alleenstaande vrouwen en LHBT's.
- Irak: christenen, mandeeërs, yezidi's, Joden, Shabak en Kaka'i (allen religieuze minderheidsgroepen), LHBT's. In 2013 zijn Palestijnen uit Irak niet meer aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep, omdat hun situatie verbeterd is.⁶¹
- Libië: LHBT's
- Soedan: de etnische Nuba en de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur.

Verwesterd

Sinds 2012 wordt de mogelijkheid van schending van artikel 3 EVRM aangenomen voor Somalische asielzoekers die gevlucht zijn voor Al Shabaab en al geruime tijd in het westen verblijven en als verwesterd kunnen worden aangemerkt. In het *EMN Beleidsverzicht* van 2012 is hierover bericht.

Bijzonderheden Eritrea

Eritrese asielzoekers die 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.

60 *Kamerstukken II* 2012-2013, nr. 19637 en WBV 2013/3, besluit van 6 februari 2013, datum inwerkingtreding 12 februari 2013.

61 WBV 2013/2, besluit van 29 januari 2013, datum inwerkingtreding 9 februari 2013.

Bijzonderheden Syrië

Asielzoekers uit Syrië die geen actieve aanhangers zijn van het regime, komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op de b-grond.

Toetsing aan de c-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet⁶²

Deze nationale beschermingsgrond biedt bescherming tegen terugkeer vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. Specifieke bevolkingsgroepen kunnen worden aangewezen die op deze grond in aanmerking kunnen komen voor asiel.

In 2013 gold dit beleid net als in 2012 voor de specifieke bevolkingsgroepen:

- Afghanistan: alleenstaande vrouwen en verwesterde schoolgaande minderjarige meisjes (en hun gezinsleden).
- Iran: LHBT's.

Toetsing aan de d-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet⁶³

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

In 2013 gold voor geen enkel land categoriale bescherming.

Besluitmoratorium

In 2013 is een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor vreemdelingen behorende tot de bevolkingsgroep Tutsi uit de provincies Noord- en Zuid-Kivu en de regio's Haut- en Bas-Uélé van Congo DRC.⁶⁴

Ook is een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor zes maanden en verlengd met zes maanden voor Tibetaanse asielzoekers uit China.⁶⁵

Toetsingskader landenbeleid alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Binnen het landenbeleid is voor de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen in 2013 een wijziging doorgevoerd voor Eritrea, de opvang voor alleenstaande minderjarigen wordt niet langer als adequaat beschouwd in algemene zin. Dit betekent dat het bestaan van adequate opvang individueel moet worden beoordeeld.⁶⁶

Adequate opvang was in 2013 evenmin aanwezig voor alleenstaande minderjarigen uit Afghanistan, Azerbeidzjan, Burundi, Colombia, Guinee, Irak, Iran, Ivoorkust, Libië, Nepal, Nigeria, Pakistan, Rusland, Somalië, Sri Lanka, Soedan, Syrië.

62 Per 1 januari 2014 wordt deze verleningsgrond afgeschaft.

63 Per 1 januari 2014 wordt deze verleningsgrond afgeschaft.

64 WBV 2013/16, besluit van 27 juni 2013, datum inwerkingtreding 10 juli 2013.

65 WBV 2013/11, besluit van 28 mei 2013, datum inwerkingtreding 8 juni 2013.

66 WBV 2013/17, besluit van 28 augustus 2013, datum inwerkingtreding 3 september 2013.

Adequate opvang was in 2013 wel aanwezig in Angola, Armenië, Bosnië-Herzegovina, China, Congo DRC, Mongolië, Sierra Leone.

Regeling langdurig verblijvende kinderen

Er zijn in Nederland minderjarige vreemdelingen, die al vele jaren in Nederland verblijven zonder zicht op een verblijfsvergunning. De lange duur van het verblijf is te verklaren uit het voeren van procedures (die in het verleden soms lang duurden) en het niet meewerken aan vertrek, of een combinatie van deze factoren. Om te voorkomen dat deze jongeren hiervan de dupe worden, is in 2012 door het kabinet-Rutte II besloten een regeling te treffen (een definitieve regeling en een overgangsregeling) op grond waarvan deze jongeren, onder bepaalde voorwaarden, alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. De regeling langdurig verblijvende kinderen is op 1 februari 2013 in werking getreden. Deze regeling geldt voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen en hun gezinsleden en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's). De overgangsregeling verleent duidelijkheid aan minderjarige kinderen met een asielachtergrond, die reeds langdurig in Nederland verblijven. De definitieve regeling moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussies ontstaan over lang in Nederland verblijvende minderjarige kinderen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van deze, veelal uitgedeelde, vreemdelingen.⁶⁷

Voor zowel de overgangsregeling als de definitieve regeling geldt in beginsel dat minderjarige vreemdelingen in aanmerking komen die tenminste vijf jaar voor hun 18de levensjaar een asielaanvraag in Nederland hebben ingediend. Zij moeten gedurende die vijf jaar ook echt in Nederland hebben verbleven, en zich in die periode niet langer dan drie maanden aan het zicht van de rijksoverheid hebben onttrokken.

Op 1 september 2013 had de IND op vrijwel alle aanvragen op grond van de overgangsregeling in eerste aanleg beslist. Op dat moment hadden 620 kinderen een verblijfsvergunning in het kader van de regeling langdurig verblijvende kinderen gekregen. Verder hebben nog 690 gezinsleden van de kinderen een vergunning gekregen. Voor de overgangsregeling zijn in totaal zo'n 3.260 aanvragen ingediend van zowel hoofdpersonen als gezinsleden. Ongeveer 1.800 aanvragen zijn in eerste aanleg afgewezen.⁶⁸

Na 1 september 2013 is de afhandeling van de bezwaarprocedures ter hand genomen. Het streven is voor 1 april 2014 alle bezwaarzaken te hebben afgehandeld.

Voortgang Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures

In de vorige edities van dit Beleidsoverzicht is uitvoerig ingegaan op het pakket maatregelen dat tot doel heeft om stapeling en herhaling van procedures te voorkomen. In de voorgaande edities is aangegeven dat de inwerkingtreding in 2013 geïmplementeerd zou worden. De behandeling van de wetswijziging heeft langer geduurd dan was voorzien. De wet treedt in zijn geheel in werking op 1 januari 2014, maar de implementatie wordt gefaseerd uitgevoerd. De wijziging van de Vreemdelingenwet voorziet in het

67 Voor meer informatie over alleenstaande minderjarige vreemdelingen zie hoofdstuk 5 van dit Beleidsoverzicht.

68 *Kamerstukken II* 2013-2014, 19 637, nr. 1724.

afschaffen van de nationale asielgronden (de c- en de d-grond) per 1 januari 2014. Daarbij is besloten dat het beleid niet aangescherpt wordt. Getraumatiseerden en specifieke kwetsbare minderheidsgroepen, zoals de LHBT uit Iran en de verwesterde meisjes uit Afghanistan blijven in aanmerking komen voor bescherming. Het traumatabeleid wordt per 1 januari 2014 een resttoets binnen artikel 29, eerste lid, onder b, Vw. Het beleid voor verwesterde schoolgaande minderjarige meisjes uit Afghanistan is verplaatst van hoofdstuk C7/2.6.2 naar het hoofdstuk waarin de tijdelijke humanitaire gronden zijn beschreven, hoofdstuk B8, paragraaf 10.⁶⁹

De belangrijkste andere maatregelen zijn: ambtshalve toetsen bij nareis, meetoetsen van humanitair-reguliere gronden bij afwijzing van de eerste asielaanvraag; meetoetsen van (andere) humanitaire gronden bij afwijzing van de eerste humanitair-reguliere aanvraag; versnelde afdoening van tweede en volgende asielaanvragen en humanitair-reguliere aanvragen eendagstoets); versnellen van de Dublinprocedure door samenvoeging eerste gehoor en Dublingehoor; wijzigingen in medische procedures. Deze maatregelen worden later geïmplementeerd.

4.2 Opvang van asielzoekers

Alle asielzoekers in de eerste algemene asielprocedure hebben recht op opvang. Herhaalde asielaanmelders hebben eerst recht op opvang vanaf de ondertekening van de opvolgende asielaanvraag op de dag dat zij een afspraakdatum hebben met de IND bij een Aanmeldcentrum (AC).

De opvangrechten zijn uitgewerkt in de Rva (Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005). Zij omvatten verstrekking van onderdak, voedsel, zakgeld en medische zorg. Nieuwe asielzoekers die via land Nederland binnenkomen hebben vanaf hun eerste aanmelding in AC Ter Apel recht op opvang. Zij verblijven de eerste dagen, tijdens de rust- en voorbereidingstermijn, in de Centrale Opvanglocatie (COL). Ten behoeve van de behandeling van hun aanvraag in de Algemene Asielprocedure verblijven zij in een Proces Opvanglocatie (POL). De aanvraag kan behandeld worden in een IND AC in Ter Apel, Zevenaar of Den Bosch. De Proces Opvanglocatie bevindt zich bij het AC. Vanuit het AC stromen de asielzoekers door naar een Asielzoekerscentrum. Asielzoekers hebben in de vertrektermijn recht op opvang.

Dublinclaimanten blijven, ook als zij in de asielprocedure uitgeprocedeerd zijn, in de opvangvoorzieningen totdat hun overdracht is gerealiseerd naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor hun asielaanvraag of totdat de overdrachtstermijn ongebruikt is verstreken.

Het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) verzorgt de opvang. Dit is een zelfstandig bestuursorgaan van de rijksoverheid. De Minister van Veiligheid en Justitie draagt eindverantwoordelijkheid. De opvangcentra in Nederland zijn open: de vreemdelingen

kunnen- in en uitlopen. Zij krijgen in het kader van hun toelatingsprocedure doorgaans wel een periodieke meldplicht opgelegd door de vreemdelingenpolitie.

Uitgeprocedeerde (asielzoekers)gezinnen met minderjarige kinderen die geen recht hebben op opvang toch onderdak worden in Nederland opgevangen in zogenaamde gezinslocaties in. Vanuit deze locatie kunnen de gezinnen hun vertrek uit Nederland regelen. Deze onderdakvoorzieningen zijn niet van hetzelfde niveau als opvangvoorzieningen en ze vallen niet onder de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva). Aan de gezinnen wordt een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd, hetgeen inhoudt dat zij de gemeente waar zij verblijven niet mogen verlaten.

Nederland had tot 2012 vooral te maken had met een daling van de bezetting in de opvangcentra. Oorzaken van de krimp waren onder andere de dalende instroom van asielzoekers en een verkorte verblijfsduur in de opvang door de invoering van een nieuwe asielprocedure. In 2012 schrapte het COA 3.000 opvangplaatsen vanwege een verminderde toestroom van asielzoekers en kortere asielprocedures. In november 2013 bericht het COA dat er meer opvang nodig is omdat het aantal asielzoekers in opvangcentra stijgt. Het COA verwacht dat asielzoekerscentra in 2013 in totaal 17.000 mensen opvangen. Dat aantal is sinds 2002 niet zo hoog geweest. Een aantal eerder gesloten opvangcentra zijn in 2013 weer heropend.

4.3 Integratie van asielzoekers en personen met een verblijfsvergunning asiel

Integratie speelt in de beoordeling van de vergunningverlening een rol na de afloop van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel. De houder van een verlopen verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd die langer in Nederland wil blijven kan onder bepaalde voorwaarden na vijf jaar verblijf voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd in aanmerking komen. Indien de asielaanvraag voor bepaalde tijd was ingediend op of na 1 januari 2005 dient de betrokkene gedurende de looptijd van zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zijn inburgeringsexamen te hebben behaald om in aanmerking te kunnen komen voor de gevraagde asielvergunning voor onbepaalde tijd. Voldoet de vreemdeling niet aan deze eis, maar komt de vreemdeling wel voor asiel in aanmerking als hij er nu voor het eerst om zou vragen, dan verleent de IND een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en verlengt tegelijkertijd de geldigheid van deze vergunning met vijf jaar.

Nederland voert een actief integratiebeleid voor nieuwkomers.⁷⁰ De uitvoering van het integratiebeleid ligt bij de gemeenten en lokale uitvoeringsorganisaties. Nieuwkomers met een verblijfsvergunning asiel moeten net als andere nieuwkomers voldoen aan de eisen die gesteld worden in de Wet Inburgering. Voor meer informatie zie hoofdstuk 3.4 van die Beleidsverzicht.

70 Voor meer informatie wordt verwezen naar hoofdstuk 3.4 van dit Beleidsverzicht.

Europees Integratiefonds

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.

In 2013 heeft het Europees Integratiefonds onder andere onderstaande twee projecten (mede) gefinancierd:

1) Integratietraject voor spontaan ingestroomde asielvergunninghouders

VluchtelingenWerk biedt toegelaten asielzoekers integratietrajecten aan met kleine klassen ingedeeld naar verschillende kennisniveaus, hulp van taalcoaches thuis en met de garantie dat na een verhuizing naar een ander deel van het land de cursus ongehinderd voortgezet kan worden. Vluchtelingenwerk heeft hiervoor in 2013 een project Taal in Beweging gestart. Bij Taal en Beweging wordt een vluchteling aan een vrijwillige coach gekoppeld. De koppels trekken minstens een half jaar lang anderhalf uur per week met elkaar op. Voor succesvolle coaching is het belangrijk dat er een goede match wordt gemaakt. Daarom wordt rekening gehouden met hun wensen en interesses. Taal in Beweging loopt tot juli 2014 en wordt uitgevoerd door elf van de twaalf Regionale Stichtingen van VluchtelingenWerk. Het project is bedoeld voor vluchtelingen en migranten van buiten de Europese Unie, als aanvulling op de inburgeringscursus.

2) Integratie van studenten onder de uitgenodigde vluchtelingen

Met het project Opvangmodel voor uitgenodigde vluchtelingstudenten verbetert het UAF (Universitair Asiel Fonds) de opvang voor talentvolle uitgenodigde vluchtelingen. In samenwerking met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Vluchtelingenwerk Nederland, ontvangende gemeenten en hoger onderwijsinstellingen. Het doel is om ruim 60 via het hervestigingsprogramma van uitgenodigde vluchtelingen te laten instromen in het hoger onderwijs en daarmee hun kansen op een passende baan te vergroten. Het COA draagt kandidaten al vóór aankomst in Nederland voor aan het UAF. Als de vluchteling in een gemeente wordt geplaatst, wordt zo mogelijk rekening gehouden met studiemogelijkheden. Zodra de vluchteling in Nederland aankomt, vindt overleg plaats met de gemeente over het te volgen onderwijstraject ter voorbereiding op de studie. De deelnemers krijgen advies en begeleiding bij de (voorbereiding op) hun studie van het UAF en intensief taal- en/of schakelonderwijs bij universiteiten of hogescholen. Alle geplaatste vluchtelingen krijgen een mentor. Dit kunnen Nederlandse studenten, werkende Nederlanders of andere vluchtelingstudenten zijn. De mentoren maken de vluchtelingen wegwijs op de universiteit of hogeschool waar ze gaan studeren en helpen bij het opbouwen van hun nieuwe leven in Nederland. In de zomer van 2013 heeft het UAF dit programma laten evalueren. Uit de evaluatie blijkt dat vluchtelingen veel baat hebben bij een mentor.⁷¹

4.4 Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)

Alle voorbereidingen zijn in 2013 getroffen om de uitvoering van de (herziene) Dublinverordening III die op 1 januari 2014 van toepassing wordt goed te laten verlopen. Weliswaar werkt de Dublinverordening rechtstreeks, maar de systematiek van de Vreemdelingenwet vergt toch dat sommige artikelen moeten worden aangepast om de uitvoering goed te laten verlopen. Het wetsvoorstel is eind 2013 aangenomen en de uitvoering is door een Wijzigingsbericht van de Vreemdelingencirculaire geïnformeerd.

De EU Kwalificatierichtlijn EU/2011/95 is per 1 oktober 2013 geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Deze herschikte richtlijn heeft beperkte impact op de Nederlandse wet, heeft vooral geleid tot wijzigingen van het Voorschrift Vreemdelingen en van de beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire.

Er is in 2013 een begin gemaakt met de implementatie van de aangepaste EU Procedurerichtlijn

5 ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN (EN ANDERE KWETSBARE GROEPEN)

5.1 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Op 1 juni 2013 is het nieuwe beleid met betrekking tot alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in werking getreden. Doel van deze herijking is om AMV's eerder duidelijkheid te bieden over hun verblijf, waarbij een centrale rol is voor de medewerking van de minderjarige aan zijn terugkeer. In het belang van de ontwikkeling van de kinderen zelf, is het doel dat de kinderen zo snel mogelijk worden herenigd met hun familie in het land van herkomst, of worden ondergebracht in een opvangvoorziening in het land van herkomst. Aan AMV's die recht hebben op bescherming wordt een asielvergunning voor bepaalde tijd verleend. AMV's van wie het asielverzoek wordt afgewezen, moeten terugkeren naar het land van herkomst onder voorwaarde van adequate opvang.

De AMV-vergunning, die AMV's het idee kon geven dat zij in Nederland mochten blijven terwijl dit niet het geval was, is daarmee afgeschaft. Indien, binnen drie jaar na indiening van de eerste verblijfsaanvraag, wordt vastgesteld dat er, buiten de schuld van de AMV, geen mogelijkheid is tot terugkeer naar zijn land van herkomst omdat er geen sprake is van adequate opvang en de AMV was ten tijde van zijn eerste aanvraag jonger dan 15 jaar en hij is thans nog steeds minderjarig, dan kan de AMV aanspraak maken op een vergunning op grond van het zogenaamde specifieke buiten -schuldbeleid voor AMV's. Deze vergunning, onder de beperking 'tijdelijke humanitaire gronden', wordt verleend voor vijf jaar. Door het stellen van een maximale termijn van drie jaar na de eerste verblijfsaanvraag, wordt de periode waarin een AMV in onzekerheid verkeert over zijn verblijfsperspectief begrensd.

In het herijkte beleid wordt niet langer getoetst of de AMV zich zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst. Vóór 1 juni 2013 gold voor AMV's die in het bezit waren van een verblijfsvergunning onder de beperking 'alleenstaande minderjarige asielzoeker' dat zij toegang tot de arbeidsmarkt hadden, indien zij in het bezit waren van een tewerkstellingsvergunning. Voor AMV's die na 1 juni 2013 op grond van het nieuwe beleid voor AMV's een buiten-schuldvergunning krijgen, is een tewerkstellingsvergunning niet vereist en zij krijgen vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

Voor de regeling langdurig in Nederland verblijvende kinderen zie hoofdstuk 4.1.

5.2 Andere kwetsbare groepen

Er hebben zich dit jaar geen beleidswijzigingen voorgedaan op dit terrein. Wel zijn er instructies uitgegaan ten behoeve van de beoordeling van vreemdelingen die , meestal in een vervolprocedure, stellen bekeerd te zijn tot een ander geloof (Christendom). Gebleken was dat het aspect van bekering zich soms lastig laat toetsen op geloofwaardigheid. In de instructies zijn handvatten geboden bij het horen (en beslissen) in zaken waarin bekering een rol speelt.

6 MAATREGELEN TEGEN MENSENHANDEL

De Nederlandse regering ziet mensenhandel als een zeer ernstig misdrijf en de aanpak hiervan is kabinetsprioriteit.⁷² In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is opgenomen dat het kabinet inzet op een intensievere opsporing en vervolging van de daders.

De verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel kent twee varianten. Ten eerste bestaat er sinds 1988 een verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel die medewerking verlenen aan het strafrechtelijk onderzoek en de vervolging. Deze regeling 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.⁷³ 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 opvang, medische hulp en juridische ondersteuning). Met ingang van 1 juni 2013 is de naam van deze regeling veranderd. De voormalige B9-regeling heet sinds 1 juni 2013 de Verblijfsregeling Mensenhandel of ook wel kortweg de verblijfsvergunning B8/3, naar het hoofdstuk in de Vreemdelingencirculaire.⁷⁴ Het betreft een regeling zoals bedoeld in Richtlijn 2004/81/EG.⁷⁵ De tijdelijke verblijfsvergunning B8/3 is een reguliere vergunning en wordt in beginsel telkens voor een periode van een jaar verleend en is geldig zolang er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. Wanneer de strafzaak is geseponeerd, vervalt de grond voor de B8/3-vergunning. Hierna bestaat de mogelijkheid een vergunning voor voortgezet verblijf te krijgen.

Ten tweede kan de tijdelijke verblijfsvergunning sinds 22 december 2010 ook worden verleend aan slachtoffers van mensenhandel die niet kunnen of durven mee te werken aan een strafrechtelijk onderzoek, omdat zij bijvoorbeeld ernstig worden bedreigd of vanwege medische of psychische redenen hiertoe niet in staat zijn. Deze vergunning wordt voor een periode van een jaar verleend. Na een jaar wordt de situatie echter nogmaals beoordeeld en indien de bedreiging en/of de medische of psychische beperking die geleid hebben tot afgifte van de vergunning, dan voortduurt, ontvangt het slachtoffer een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf. Slachtoffers van wie na een jaar wel verwacht mag worden dat zij medewerking verlenen, kunnen alsnog die medewerking verlenen en op die grond in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

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 is op 15 november 2013 in

72 *Kamerstukken II* 2011-2012, 28 638, nr. 57.

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

74 Ook de getuigen van mensenhandel die zelf geen slachtoffer zijn, maar van wie het verblijf in Nederland noodzakelijk is voor het opsporings- of vervolgingsonderzoek van verdachten, komen in aanmerking voor de Verblijfsregeling Mensenhandel.

75 Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie.

Nederland geïmplementeerd en stelt minimumregels vast betreffende de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel.⁷⁶ De richtlijn bevat tevens gemeenschappelijke bepalingen in die de voorkoming van dit misdrijf en de bescherming van de slachtoffers verbeteren.

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.

Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen

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. De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk in zijn oordeel. Zijn 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. In september 2013 is de negende rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen verschenen.⁷⁷

Task Force Mensenhandel

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 2014.⁷⁸ 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.

Nationaal verwijzingsmechanisme

Nederland beschikt in 2013 niet over een nationaal verwijzingsmechanisme waarmee de identificatie van slachtoffers en de hulpverlening door verschillende samenwerkende organisaties gewaarborgd wordt en waarmee duidelijk wordt hoe samenwerkende organisaties (zoals de politie, Openbaar Ministerie, hulpverlening, opvang, IND en DT&V, Nidos) moeten handelen wanneer zij te maken hebben met een (mogelijk)

⁷⁶ Staatsblad 2013 445

⁷⁷ Voor meer informatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/06/11/aanbieding-rapport-nationaal-rapporteur-mensenhandel.html>.

⁷⁸ In maart 2014 is de instellingstermijn opnieuw verlengd tot 2018. Zie nieuwsbericht <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/03/12/opstellen-task-force-verstevigt-en-verbreedt-aanpak-tegen-mensenhandel.html>

slachtoffer. In plaats daarvan, zo concludeert het negende rapport van de Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen bestaat er een veelheid aan procesbeschrijvingen die versnipperd, onvoldoende toegankelijk, niet bindend en onvolledig zijn. Deze situatie noopt tot het ontwikkelen van een allesomvattend document waarin een beschrijving wordt opgenomen van de relevante verantwoordelijkheden en procesafspraken.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in oktober 2013 laten weten de aanbeveling om spoedig een start te maken met de ontwikkeling van het nationaal verwijsmechanisme over te nemen. De ontwikkeling zal in multidisciplinair verband plaatsvinden.⁷⁹ Eerste voorstel van het Nationaal verwijsmechanisme zal in april 2014 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.⁸⁰

Signalering mensenhandel

Vreemdelingen staan in alle fasen van hun toelatingsprocedure in contact met medewerkers van diverse organisaties. Het is van groot belang dat alle personen die in aanraking komen met (mogelijke) slachtoffers van mensenhandel de signalen van (mogelijk) slachtofferschap opvangen en de slachtoffers doorverwijzen voor de juiste hulp en bescherming.

Signalering mensenhandel in het asielproces

In het asielproces werken verschillende instanties met asielzoekers. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een voornamelijk partner om mogelijke signalen van mensenhandel op te merken tijdens het asielproces, in de asielzoekerscentra van het COA. Per opvanglocatie zijn twee contactpersonen mensenhandel aangewezen. Voor hen is door het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), in samenwerking met CoMensha en Stichting Jade Zorggroep, in 2013 een tweedaagse training verzorgd teneinde signalen van mensenhandel nog beter te kunnen herkennen. De signalen van mensenhandel worden door het COA maandelijks verzameld en gemeld aan het EMM. In juni 2013 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie benadrukt dat de signalering van mensenhandel bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) extra aandacht verdient. Voor jongeren ten aanzien waarvan er, bij binnenkomst in Nederland, dan wel later tijdens de opvang door het COA, signalen zijn dat zij een risico lopen om slachtoffer te worden van mensenhandel zijn speciale opvanglocaties beschikbaar, de zogeheten beschermde opvanglocaties.⁸¹

Signalering mensenhandel in het toelatingsproces (voor reguliere verblijfsvergunningen)

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is in september 2013 gestart met een aantal roadshows langs de medewerkers. Medewerkers met klantcontacten langs deze weg geïnformeerd over de rol van de IND bij de aanpak van mensenhandel en –smokkel en de wijze waarop medewerkers hieraan een bijdrage kunnen leveren.

⁷⁹ Aldus de mondelinge aanvulling van de Nationaal rapporteur mensenhandel op 10 september 2013

⁸⁰ Voor meer informatie zie AO mensenhandel op 30 oktober 2013

⁸¹ *Kamerstukken II*, 2012/2013, 27062, nr. 89. De beschreven opvanglocatie bestaan echter al langer dan 2013.

Signalering mensenhandel in terugkeertrajecten

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is betrokken bij het opmerken van signalen van mensenhandel tijdens terugkeertrajecten van niet legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Vanaf het moment dat een vreemdeling Nederland moet verlaten, voert DT&V persoonlijke gesprekken met de vreemdeling om een vertrekplan op te stellen. Het komt voor dat DT&V tijdens vertrektraject op signalen van mensenhandel stuit. Dan start DT&V het zogenoemde D9-proces, waarmee het vertrekproces van het betrokken mogelijke slachtoffer van mensenhandel wordt opgeschort, tot een beslissing is genomen over een eventuele verblijfsvergunning voor het mogelijke slachtoffer. Omdat de signalering van mensenhandel continue aandacht behoeft is DT&V eind 2012 een bewustwordingstraject gestart door middel van trainingen.⁸² DT&V heeft op elke locatie in Nederland een contactpersoon mensenhandel.⁸³

Minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel

In mei 2013 is een update van het in 2005 verschenen rapport *Inzicht in uitbuiting; Handel in minderjarigen in Nederland nader onderzocht* van Defence for Children ECPAT Nederland en UNICEF Nederland verschenen. Het rapport geeft een actueel beeld van de stand van zaken omtrent de bestrijding en aanpak van kinderhandel en de bescherming van minderjarige slachtoffers in Nederland anno 2013.⁸⁴

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen is in 2013 een onderzoek gestart naar alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn en om deze reden in de beschermde opvang zijn geplaatst. Het betreft een kwantitatief onderzoek over de periode 2008-2012. Ook zal gekeken worden naar de ontwikkelingen die thans gaande zijn op het terrein van de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen zoals de ketensamenwerking tussen de verschillende partners en de mogelijke knelpunten hierbij. Het is de verwachting dat het onderzoek van de Nationaal rapporteur in het eerste deel van 2014 zal worden gepubliceerd.

Pilot 'beschermde opvang'

Het doel van het door het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) gesubsidieerde project 'Beschermde opvang' is, onder leiding van het COA – in samenwerking met verschillende ketenpartners, zoals Stichting Nidos, zorggroep Jade, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en de politie – de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te versterken. Een belangrijk resultaat van dit project is een nieuwe begeleidingsmethodiek voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die mogelijk slachtoffer zijn van mensenhandel.

De resultaten en aanbevelingen die voortkomen uit het EVF-project 'Beschermde opvang' worden in de tweede helft van 2013 verwerkt. In dit kader heeft Nidos vanuit het EVF subsidie gekregen om de ketensamenwerking ten behoeve van de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen te structureren.

82 Voor meer informatie zie: <http://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/kennisbank/procesprotocollen/> (laatste versie 30 augustus 2013).

83 BNRN 2013, "Negende rapportage".

84 Voor meer informatie zie <http://manager.presspage.com/content/uploads/688/kinderhandelinnederlandmei2013.pdf>.

EU conferentie: Putting Rantsev into Practice

Nederland, Polen en Cyprus hebben in april 2013 de EU conferentie *Putting Rantsev into Practice* georganiseerd. Tijdens de conferentie stond de versterking van de multidisciplinaire samenwerking in de bestrijding van mensenhandel centraal. De conferentie is vernoemd naar de Rantsev-uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in 2010, waarin het Hof stelt dat landen een geïntegreerde aanpak van mensenhandel moeten hebben.

7 MIGRATIE EN ONTWIKKELING

Migratie kan volgens het kabinet 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 zijn de beleidsprioriteiten die het uitgangspunt voor het beleid vormen terug te vinden.

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.

In 2013 hebben de ontwikkelingen op het gebied van migratie en ontwikkeling plaatsgevonden.⁸⁵

Coherentiepilot Bangladesh en Ghana

Op 22 oktober 2013 informeerde de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkeling de Tweede Kamer per brief over de uitkomsten van de zogenoemde coherentiepilot voor Bangladesh en Ghana.⁸⁶ Migratie is een van de thema's. Vanuit het perspectief voor beleidscoherentie is het op het terrein van migratie onder meer van belang om in te zetten op:

- Het versterken van het internationale migratiemanagement door steun te geven aan dialogen tussen bestemmings-, herkomst en transitlanden door middel van onderzoek en expertise uitwisseling.
- Het bevorderen van overmakingen, zonder het private karakter van de middelen aan te tasten en het verlagen van de kosten van overmakingen door grotere transparantie en concurrentie tussen aanbieders van overmakingen te stimuleren.
- Het faciliteren van terugkeer van kader, bijvoorbeeld door uitzending van migrantenskundigen, om bij te dragen aan de ontwikkeling van herkomstlanden.

Stimuleren van circulaire migratie/braingain

Nederland financiert initiatieven die zich richten op ondernemerschap. Zo traint de Seva Network Foundation in het kader van het project Migratie en ontwikkeling 2011-2013 in de genoemde periode migrantenondernemers, die in het land van herkomst en/of Nederland een onderneming willen starten. Daarnaast heeft een drietal handelsmissies plaatsgehad en worden ondernemingen gesteund die arbeidsplaatsen zullen creëren.

⁸⁵ De voortgangsrapportage over 2013 wordt in de loop van tweede kwartaal 2014 aan de Kamer aangeboden. De onderhavige rapportage loopt hierop dus vooruit en is derhalve niet volledig.

⁸⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33625 nr. 41

Nederland ondersteunt verder een aantal projecten waarin migranten deskundigen tijdelijk terugkeren naar hun herkomstland. Dit blijkt een goede manier om diaspora in te zetten bij de ontwikkeling van hun herkomstland (brain gain). Deze projecten zijn vraaggestuurd, dus gebaseerd op de behoeften van de arbeidsmarkt in het herkomstland. Migranten met een permanente verblijfstatus in Nederland – of in een andere EU-lidstaat – melden zich vrijwillig aan en worden geselecteerd op basis van een match met de behoeften van het herkomstland. Door kennisoverdracht dragen zij bij aan de ontwikkeling van dat land. De migranten hebben een toegevoegde waarde vanwege hun kennis van taal en cultuur.

Projekt: Temporary Return of Qualified Third Country Nationals

In december 2012 is fase III van het IOM-project Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN) van start gegaan, in vervolg op de succesvolle fasen I en II. Hoofddoelstelling van het project is bij te dragen aan de ontwikkeling in een aantal landen door migranten die afkomstig zijn uit deze landen in te zetten voor capaciteitsopbouw bij overheden en non-gouvernementele instellingen. Deze landen zijn: Afghanistan, Armenië, Kaapverdië, Georgië, Ghana, Irak, Marokko, Somalië en Soedan. Deze landen kampen met brain drain en tekorten aan gekwalificeerd personeel. Er zijn veel migranten uit deze landen in Nederland die goed opgeleid en ervaren zijn.

Marokko - Project Kennis delen

In 2013 ging het project Kennis delen in Marokko van start, dat wordt uitgevoerd door Stichting Marokkofonds en het Nederlands Migratie Instituut (NMI). Het project is gericht op versterking van de gezondheidszorg in Marokko, vooral in het Rifgebied. Hiertoe worden hoger opgeleide Marokkaanse migranten die in Nederland wonen tijdelijk ingezet bij organisaties voor gezondheidszorg in de particuliere en publieke sector.⁸⁷

Angola Special

Op initiatief van de Dienst Terugkeer en Vertrek hebben Agentschap NL en Stichting IntEnt, in samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en Maatwerk bij Terugkeer, de Angola Special georganiseerd. Dit evenement heeft plaatsgevonden op 18 juni 2013. Aanleiding voor dit evenement was het bezoek van de toenmalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel aan Angola in mei 2012. Tijdens dat bezoek werd duidelijk dat het Nederlandse bedrijfsleven in Angola op zoek is naar gekwalificeerde werknemers. De Angolese wet schrijft echter voor dat 70% van het personeel in een bedrijf de Angolese nationaliteit moet hebben. De behoefte naar werknemers is zo groot dat bedrijven bereid zijn personeel in Angola op te leiden. Angolezen die in Europa hebben gewoond kunnen voordelen hebben vanwege opleiding, werkcultuur en de beheersing van de Engelse taal. Deze Angola special had dan ook tot doel van om in Nederland verblijvende Angolezen in contact te brengen met het Nederlandse bedrijfsleven. De opkomst was, boven verwachting, hoog. Dit geldt zowel voor Angolezen als voor Nederlandse bedrijven die internationaal georiënteerd zijn. De Nederlandse ambassadeur in Angola opende het evenement.

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 ondersteunend optreden. Nederland wil de positieve rol die migranten en migrantenorganisaties kunnen spelen bij de ontwikkeling van herkomstlanden versterken en heeft in 2013 wederom een aantal initiatieven op dit terrein ontplooid en ondersteund.

In het kader van het EU-Afrika Partnerschap Migration, Mobility and Employment (MME) wordt een aantal activiteiten gefinancierd, die zich richten op het ondersteunen van overheden van herkomstlanden bij het ontwikkelen en versterken van diasporabeleid en het opzetten van een *“European-wide African Diaspora Platform for Development”*.⁸⁸

Naast het European-Wide African Diaspora Platform for Development, waarbij de Nederlandse organisatie African Diaspora Policy Centre (ADPC) een leidende rol vervulde, rondde ook het Diaspora Forum for Development (DFD) in 2013 een platformproject af. Doelstelling van het project getiteld *“Towards creating a European wide diaspora platform on migration and development”* was de oprichting, operationalisering en institutionalisering van een platform van Europese diaspora organisaties uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika. In dit platform zullen uiteindelijk diverse activiteiten worden ondernomen (lobby, beleidsbeïnvloeding en gezamenlijke initiatieven) om de rol van de diaspora in Europa op het terrein van migratie en ontwikkeling beter over het voetlicht te brengen en te versterken. DFD ondervond moeilijkheden met het vinden van financiering naast het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het platform is nog niet daadwerkelijk opgericht.

Betrekken van diaspora bij de ontwikkeling van herkomstlanden

Verder hecht de Nederlandse overheid groot belang aan het betrekken van de diaspora bij de ontwikkeling van herkomstlanden. Overheden van landen van herkomst zijn meer en meer geïnteresseerd in de potentiële ontwikkelingsbijdrage van hun diaspora. De positieve rol die migranten kunnen spelen als ontwikkelingsactoren wordt steeds meer onderkend. Zeker op het Afrikaanse continent raken steeds meer overheden overtuigd van de noodzaak hun diaspora meer te betrekken bij het ontwikkelingsbeleid. Dat besef heeft inmiddels geresulteerd in de oprichting van ongeveer 30 ministeries of overheidsinstanties op het Afrikaans continent die tot taak hebben het diasporabeleid invulling te geven. Nederland sluit hierbij aan door activiteiten gericht op de capaciteitsversterking van deze overheidsinstanties in herkomstlanden te ondersteunen. Daarnaast wijst de Nederlandse overheid ook in internationaal verband (*Global Forum on Migration and Development, VN, EU*) op het belang van het betrekken van migranten bij de ontwikkeling van hun herkomstlanden. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunt ook enkele initiatieven gericht op het versterken van Diasporaministeries, zo biedt de Stichting African Diaspora Policy Centre (ADPC) trainingen aan beleidsmedewerkers van deze recent opgerichte Diasporaministeries.⁸⁹ In 2013 werd door het

⁸⁸ Voortgangsrapportage internationale migratie en ontwikkeling 2012. Bijlage bij Kamerstukken II 2012-2013, 30573 nr. 119.

⁸⁹ 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 (brain gain). ADPC doet daarvoor onderzoek, adviseert beleidsmakers, organiseert trainingen en bijeenkomsten en verzorgt publicaties over deze thema's.

ADPC een vervolg gegeven aan het succesvolle project gericht op de capaciteitsversterking van 12 aan diaspora gerelateerde Afrikaanse ministeries. Het is de verwachting dat door het versterken van de capaciteiten van de beleidmakers de bijdrage van de diaspora aan de ontwikkeling van hun herkomstlanden wordt vergroot.⁹⁰

Verbeteren van institutionele capaciteit van nationale autoriteiten

De Maastricht Graduate School of Governance heeft in samenwerking met de UN Merit University een drie maanden durend diploma programma migratiemanagement voor ambtenaren uit ontwikkelingslanden ontwikkeld. In 2013 vond de eerste cursus plaats met studenten uit Nigeria, Ghana, Benin, Burundi, Kenia, Nepal en Azerbeidzjan. Dit universitaire diplomaprogramma bestaat uit drie modules migratiemanagement en protectie; migratiebeleid; migratie en ontwikkeling. Naast kennisoverdracht wordt veel aandacht besteed aan versterken van beleidsgerichte vaardigheden en worden de studenten in contact gebracht met beleidsmakers van Nederlandse, EU en internationale instellingen als IOM en UNHCR.

Het international Centre for Migration Policy Development (ICMPD) heeft samen met IOM een project '*Strengthening African and Middle Eastern Diaspora Policy through South-South Exchange (AMEDIP)*' uitgevoerd. Het 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 (Algerije, Egypte, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Libanon, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Senegal, Syrië en Tunesië) te verbeteren. De Nederlandse steun richt zich op twee intergouvernementele bijeenkomsten voor landen uit Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika, Midden-Oosten en de EU, drie regionale thematische werkgroepen en een pilot project gericht op lokale capaciteitsopbouw in Ethiopië. In december 2013 vond de afsluitende bijeenkomst van het AMEDIP project plaats.

Versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling

Volgens de Wereldbank sturen migranten jaarlijks rond de 8 miljard euro vanuit Nederland naar hun thuisland. De werkelijke omvang van de geldstromen is waarschijnlijk nog groter. Onderzoek van De Nederlandse Bank (DNB) heeft in 2013 aangetoond dat migranten niet alleen geld naar familie en vrienden in hun thuisland overmaken via officiële financiële instellingen, zoals een bank of een geregistreerd geldtransactiekantoor, maar dat migranten ook regelmatig gebruik maken van informele kanalen, zoals het meegeven van geld aan familie of kennissen die afreizen naar het thuisland, het zelf meenemen van geld tijdens een vakantie, of het opnemen van geld uit een geldautomaat wanneer men zelf in het buitenland is. Ook kunnen migranten gebruik maken van niet-geregistreerde geldtransactiekantoren, in de volksmond ook wel Hawala kantoren genoemd. Hoeveel er precies vanuit Nederland via deze informele verschillende kanalen wordt verstuurd is niet volledig geregistreerd. Voor kleine buitenlandbetalingen gebruiken migranten vaak een informeel kanaal, terwijl de hogere betalingen vaker via een bank worden verstuurd. Het zijn voor een belangrijk deel de kosten die mensen

ervan weerhouden om een officieel kanaal te gebruiken. Daarnaast verschilt de wijze waarop migranten geld opsturen sterk per persoon. Zo sturen hoger opgeleiden relatief minder vaak geld via een informeel kanaal dan lager opgeleiden. Betere voorlichting over bijvoorbeeld de veiligheidsvoordelen van een bankoverschrijving of een betaling via een officieel geldtransactiekantoor zou het gebruik van officiële kanalen daarom kunnen vergroten.⁹¹

De Nederlandse overheid 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. In het kader van het versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling is met een subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken door *The Network University* een onderzoek gestart naar: "De remittances markt in Nederland." Het project wordt financieel gesteund door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en De Nederlandse Bank (DNB). De looptijd van het project is van 1 oktober 2013 tot 31 januari 2014.

Website www.geldnaarhuis.nl

Met onder meer een bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Stichting IntEnt een website www.geldnaarhuis.nl ontwikkeld. Als gevolg van het faillissement van IntEnt in juli 2013 is het voortbestaan van de website vooralsnog onzeker. De website wordt niet meer geactualiseerd.

Mobiliteitspartnerschappen

Migratie en ontwikkeling wordt ook geadresseerd in de EU-mobiliteitspartnerschappen. In hoofdstuk 9 is hierover een passage opgenomen.

91 Voor meer informatie zie ook <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/dnb-working-papers-reeks/dnb-working-papers-working-papers-2013/dnb287559.jsp>

8 ILLEGALE IMMIGRATIE

In het regeerakkoord heeft het huidige kabinet-Rutte II afgesproken dat illegaal verblijf strafbaar zal worden gesteld en het terugkeerbeleid geïntensiveerd wordt. De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt gezien als een instrument om illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland te voorkomen en te bestrijden. Daarnaast blijft aandacht voor de bestrijding van mensensmokkel.

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.

Strafbaarstelling van 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.⁹²

Het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaal verblijf is sinds 7 januari 2013 in behandeling in de Eerste Kamer. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven eerst de resultaten van de evaluatie van terugkeerrichtlijn – doorgevoerd door de Europese Commissie, en de resultaten van een nationaal onderzoek over de terugkeerrichtlijn – doorgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) af te wachten en mee te nemen in het debat over het wetsvoorstel strafbaarstelling illegaal verblijf.⁹³

Het voorstel houdt in dat vreemdelingen die illegaal in Nederland zijn een overtreding begaan en de sanctie daarop is een geldboete.⁹⁴ 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. De duur van het zware inreisverbod in verband met illegaliteit zou maximaal vijf jaar worden. Het niet naleven van dit inreisverbod met gaan gelden als een misdrijf en kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete. Met de strafbaarstelling moet illegaal verblijf in Nederland onaantrekkelijker worden. Hier zou dan een preventieve werking van uit gaan. Er wordt bovendien een duidelijk signaal afgegeven aan vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven: zij zijn voortaan strafbaar.⁹⁵

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

93 *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 512, nr. 10.

94 De strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt als overtreding neergelegd in een nieuw artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000, te sanctioneren met een geldboete van de tweede categorie (ten hoogste € 3900). Voor meer informatie zie *Kamerstukken II*, 2012–2013, 33 512, nr. 3.

95 Op 1 april 2014 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bekend gemaakt dat illegaal verblijf in Nederland niet strafbaar wordt gesteld.

De strafbaarstelling moet uitsluitend voor meerderjarige vreemdelingen gaan gelden. 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, zouden niet strafbaar worden. Personen, zowel individuen als werkgevers en malafide verhuurders die uit zijn op winstbejag, en illegalen te werk stellen of onderdak bieden, blijven volgens het wetsvoorstel wel strafbaar. Zij zullen hard worden aangepakt. In het voorstel staat voorop 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. Een lidstaat moet echter wel garanderen dat de uitvoering van die straf wordt beëindigd zodra de uitzetting van de betrokken illegale vreemdeling mogelijk is.⁹⁶

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

9 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 hun zelfstandige terugkeer. 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.⁹⁷

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is belast met het ondersteunen van het zelfstandig vertrek en het effectueren van het gedwongen vertrek van vreemdelingen. DT&V wijst vreemdelingen op de mogelijkheden die de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere niet-gouvernementele organisaties (NGO's) bieden om zelfstandig te vertrekken. In veel gevallen waarin DT&V samen met een vreemdeling actief aan zijn terugkeer werkt, besluit de vreemdeling door de inzet van DT&V gebruik te maken van één van de mogelijkheden die door IOM geboden worden.

Zelfstandig aantoonbaar vertrek met behulp van IOM

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ondersteunt vreemdelingen bij hun zelfstandig vertrek uit Nederland. IOM is voor de Nederlandse overheid de uitvoerder van het Programma *Return and Emigration of Aliens from the Netherlands* (REAN), waarmee vreemdelingen in staat worden gesteld vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst of zich te hervestigen in een derde land waar permanent verblijf is gewaarborgd. Om speciale doelgroepen te bereiken en een beter resultaat inzake vrijwillige terugkeer te realiseren, voert IOM een aantal speciale projecten uit die aanvullend zijn op het REAN-Programma.

Assisted Voluntary Return of Families with Underage Children - AVR FC3

Dit project is een vervolg op AVR FC2 project dat eind juni 2013 is afgelopen.⁹⁸ Het project is erop gericht om in 12 maanden 250 migranten uit diverse herkomstlanden te ondersteunen bij herintegratie. Samen met het gezin stelt IOM een *Family Plan of Return and Reintegration* (FPRR) op, gericht op terugkeer. Hierbij worden de gezinnen uitgebreid ondersteund en geadviseerd. De ondersteuning die wordt geboden is maatwerk en verschilt per gezin. Zodra ze zijn teruggekeerd wordt de ondersteuning van het gezin overgenomen door de vestiging van IOM in het land van herkomst.

Assisted Voluntary Return from Detention III

Vreemdelingen die geen recht op verblijf in Nederland hebben, kunnen door de overheid in vreemdelingenbewaring worden geplaatst met het oog op de organisatie van

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

98 Voor meer informatie wordt verwezen naar het Beleidsoverzicht 2012 INDIAC – NL EMN NCP (2013).

hun vertrek uit Nederland. Tijdens verblijf in bewaring kan IOM assistentie bieden wanneer de migrant zijn terugkeer zelf wil organiseren.⁹⁹

Het subsidiebesluit voor vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie van ex-asielzoekers

Vanuit het subsidiebesluit voor vrijwillige, duurzame terugkeer en herintegratie zijn sinds 2012 jaarlijks middelen beschikbaar gesteld door het kabinet om projecten gericht op vrijwillige terugkeer te financieren.¹⁰⁰ De middelen zijn afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van de beleidsprioriteiten Migratie en Ontwikkeling. Projectvoorstellen die in dit kader worden ingediend, worden beoordeeld door de Stuurgroep Vrijwillige Terugkeer (SVT), bestaande uit medewerkers van de directie Migratiebeleid en de DT&V van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de afdeling Migratie en Asiel van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De DT&V is verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiekader, waaronder de subsidierelatie, het uitvoeringsproces en het verantwoordingsproces vallen.

Jaarlijks wordt een subsidiebesluit gepubliceerd waarin de voorwaarden staan waaraan een subsidieaanvraag moet voldoen. Er wordt prioriteit verleend aan projecten gericht op duurzame terugkeer van gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

In 2013 heeft de SVT vijf projectvoorstellen goedgekeurd en gesubsidieerd, waaronder enkele verlengingsvoorstellen van succesvolle projecten die in 2012 subsidie ontvingen. De projecten worden uitgevoerd door IOM en door niet-gouvernementele organisaties vanuit het maatschappelijk middenveld. Met de start van het subsidiebesluit 2012 werd de mogelijkheid gecreëerd om zowel gebruik te maken van financiële ondersteuning (de Herintegratie Regeling Terugkeer) als van ondersteuning in natura. De doelstelling hiervan is het bevorderen van de inzet van ondersteuning in natura, aangepast aan de situatie van het individu of het gezin, en hierdoor bij te dragen aan de duurzaamheid van de terugkeer en de herintegratie. Sinds de invoering van deze combinatieregeling is er een duidelijke stijging te zien in het aantal personen dat gebruik maakt van ondersteuning in natura bij terugkeer en herintegratie.¹⁰¹

Strategische landenbenadering

De strategische landenbenadering migratie is een instrument om de medewerking van landen van herkomst te verbeteren aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven.

De samenwerking met landen van herkomst wordt op verschillende manieren bevorderd. Er heeft een voortdurende en intensieve dialoog plaats waarin onder meer onder-

99 Voor meer informatie over dit project en andere projecten wordt verwezen naar de website <http://www.infoterugkeer.nl/>.

100 In 2012 was hiervoor 2,5 miljoen euro beschikbaar, in 2013 was dit 1 miljoen euro. Voor 2014 is 1,6 miljoen euro beschikbaar.

101 Op http://www.dtenv.nl/projectsubsidies/Vrijwillige_Terugkeer/Projectenoverzicht/ is meer informatie te vinden over de inhoud van deze gesubsidieerde projecten. Op deze website is ook een overzicht te vinden van alle beschikbare ondersteuningsmogelijkheden bij zelfstandige terugkeer in de vorm van een factsheet. Daarnaast staan alle terugkeerprojecten overzichtelijk op www.infoterugkeer.nl.

steuning wordt aangeboden bij de herintegratie van terugkeerders, bij een adequatere grensbewaking of bij de capaciteitsopbouw van migratiediensten. Daarbij spelen ook de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland een belangrijke rol, inclusief de door het Ministerie van Veiligheid en Justitie uitgezonden Immigration Liaison Officers (ILO's). Voor een aantal landen blijkt dat medewerking aan gedwongen terugkeer niet uitsluitend kan worden gevonden binnen de context van migratie. In deze gevallen wordt migratie ingebed in de bredere bilaterale betrekkingen en wordt de terugkeerboodschap in alle contacten overgebracht.

In 2013 is de gedwongen terugkeer naar onder meer Armenië, Azerbeidzjan, Burundi, Mongolië en Pakistan toegenomen. Verder is een lichte verbetering opgetreden in de medewerking van Algerije, die nu moet worden bestendigd door een intensivering van de bilaterale betrekkingen.¹⁰²

Er zijn ook landen waarmee de terugkeerrelatie moeizaam blijft verlopen. In een aantal gevallen betreft dat landen die in een post-conflictsituatie verkeren of kampen met binnenlandse problemen als een zwakke overheid of onvoldoende capaciteit om deze problematiek constructief aan te pakken. De relatie met deze landen vergt veel aandacht.

Afghanistan: In 2002 heeft Nederland samen met UNHCR een Memorandum of Understanding (MoU) met Afghanistan getekend over terugkeer. Afghanistan is zeer kritisch over het Nederlandse migratiebeleid en weigert in weerwil van het MoU reisdocumenten te verstrekken voor gedwongen terugkeer. Daarnaast werkt Afghanistan niet mee aan het realiseren van opvang voor terugkerende minderjarigen, waarvoor Nederland zich al sinds 2009 in Europees verband inspant. Om de medewerking van Afghanistan aan terugkeer te stimuleren, heeft Nederland die gekoppeld aan het verzoek van Afghanistan om een bilateraal luchtvaartverdrag af te sluiten.

Unicef preventieproject in Afghanistan

In samenwerking met Noorwegen en Unicef heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Veiligheid en Justitie op 1 januari 2013 het preventieproject in Afghanistan geïmplementeerd.

Dit preventieproject heeft als doel om het leven van de meest kwetsbare kinderen in Afghanistan te verbeteren door ze bewust te maken van de gevaren van o.a. illegale migratie, uitbuiting en uithuwelijking (onder meisjes). Unicef gaat materialen ontwikkelen om de kinderen, inclusief hun ouders en de lokale gemeenschap, te benaderen, voor te lichten en hen ook te betrekken bij haar discussie en haar activiteiten. Door uitvoering te geven aan dit project geeft de DT&V aandacht aan een onderwerp dat ook van belang is voor de Afghaanse overheid, namelijk preventie. De looptijd van dit project is één jaar.

Ghana: In september 2012 heeft Nederland aangekondigd de ontwikkelingshulp aan Ghana met een bedrag van tien miljoen euro in te korten. Dit besluit was genomen omdat verbeteringen uitbleven in de medewerking van Ghana aan gedwongen terugkeer van eigen onderdanen. Hierbij is gekozen om programma's te korten waarbij de overheid als instituut zou worden getroffen. Deze kortingen zijn in 2013 nagenoeg doorgevoerd. Bij verschillende gelegenheden hebben de autoriteiten aangegeven de dialoog over terugkeer nu te willen aangaan. Als Ghana zich welwillend opstelt ten aanzien van gedwongen terugkeer is Nederland bereid het land te ondersteunen met bijvoorbeeld het verder versterken van zijn migratiemanagement.

India: Eind 2010 is met India onderhandeld over een Memorandum of Understanding (MoU) over een Human Resources Mobility Partnership. Daarmee wordt onder meer beoogd India beter te laten meewerken aan de terugkeer van in Nederland aanwezige illegale vreemdelingen uit India. In ruil hiervoor wordt de mobiliteit van kennismigranten en studenten uit India naar Nederland gestimuleerd. Ook in 2013 heeft India het MoU nog niet getekend.

Irak: In juni 2012 ontving de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de Iraakse Minister voor Migratie en in juli 2013 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een bezoek gebracht aan Irak. Ook de Minister van Buitenlandse Zaken heeft tijdens zijn bezoek aan Irak in september 2013 aangegeven dat goed geregelde terugkeer van uitgeprocedeerde Irakezen de samenwerking met Irak verder kan versterken. Nederland heeft uitgebreide hulp aangeboden voor onder meer de herintegratie van terugkeerders en het vinden van een oplossing voor het probleem van de circa 1,5 miljoen binnenlands ontheemden in Irak en de honderdduizenden Irakezen die moeten terugkeren uit de buurlanden van Irak. Daaronder is ook Syrië waarvandaan naast vele Irakezen nu ook honderd-duizenden Syriërs de grens oversteken naar Irak. De gesprekken die Nederland voert met Irak op migratieterrein verlopen moeizaam en hebben vooralsnog geen verbetering opgeleverd in de samenwerking van Irak aan de gedwongen terugkeer van zijn onderdanen.

Somalië: Na 21 jaar burgeroorlog en chaos, heeft Somalië sinds eind 2012 weer een centrale regering. De lange periode als failed state heeft grote migratiestromen op gang gebracht; de Somalische diaspora is de grootste Afrikaanse diaspora in Nederland. Met de regering in Mogadishu bestaat een Memorandum of Understanding over gedwongen terugkeer.¹⁰³ Hoewel de invulling daarvan moeizaam verloopt, zijn in 2013 voor het eerst sinds 2010 weer Somaliërs gedwongen teruggekeerd. Daarnaast keerden in 2013 een aantal Somaliërs zelfstandig terug. De Somalische regering heeft aangegeven het MoU anders te willen invullen.¹⁰⁴

¹⁰³ Omdat Somaliland zich in 1991 afscheidde van Somalië en onafhankelijkheid nastreeft, zijn er feitelijk twee regeringen waarmee Nederland terugkeerkwesaties bespreekt. De autoriteiten van Somaliland zijn nog niet bereid mee te werken aan gedwongen terugkeer.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2013–2014, 30 573, nr. 124.

Project IOM in Somalië

Nederland en het Verenigd Koninkrijk gaan Somalië helpen bij het versterken van de immigratiedienst en de grensbewaking. Hiermee dragen beide landen bij aan het vergroten van de veiligheid en stabiliteit van Somalië, waar al jaren een gewapende strijd woedt. De IOM in Somalië gaat hiervoor een project inrichten waarmee de technische en personeelscapaciteit van alle betrokken migratieautoriteiten verder wordt uitgebreid.

Voor Nederland is het project onderdeel van de bredere samenwerking met Somalië op het gebied van immigratie. Donderdag 5 september 2013 heeft de officiële kick-off van dit project plaatsgevonden in Mogadishu. De Nederlandse overheid werd daar vertegenwoordigd door de Nederlandse ambassade Nairobi en de directeur Internationale Aangelegenheden van de Dienst Terugkeer en Vertrek.¹⁰⁵

Samenwerking met andere Europese landen

De terugkeerproblemen die Nederland ondervindt staan niet op zichzelf. De meeste andere bestemmingslanden in Europa ervaren eenzelfde problematiek. Nederland heeft in 2013 enkele Europese projecten geleid en/of deelgenomen aan een aantal Europese projecten met als doel de samenwerking op het gebied van terugkeer te bevorderen.¹⁰⁶

Het ERI project

Het project ERI (European Reintegration Instrument) is het eerste Europees project waarin vijf EU-lidstaten (Nederland (projectleider), België, Duitsland, Frankrijk en Zweden), in totaal zes overheidsdiensten, samenwerken om herintegratieondersteuning aan te bieden aan vreemdelingen uit zeven herkomstlanden (Afghanistan, Azerbeidzjan, Irak, Marokko, Nigeria, Pakistan en Rusland). Het project is in mei 2012 van start gegaan. Zowel vreemdelingen die gedwongen zijn teruggekeerd als vreemdelingen die voor zelfstandige terugkeer kiezen, kunnen in aanmerking komen voor het ERI-project. De lokale NGO's die het ERI-project in de voornoemde herkomstlanden uitvoeren, kunnen herintegratieondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld (tijdelijke) huisvesting, scholing/ cursussen of het opstarten van een eigen bedrijf aanbieden. De kosten voor het ERI-project zijn gefinancierd uit het Europees Terugkeerfonds. De kosten voor de herintegratieondersteuning aan de vreemdelingen worden door de deelnemende EU-lidstaten zelf betaald uit hun nationale financiële middelen.

Begin oktober 2013 heeft Nederland (Dienst Terugkeer en Vertrek) een follow-up project voor ERI, European Reintegration Network, ERIN, ingediend bij de Europese Commissie (ETF, Communautaire) met daarin een reeks van nieuwe Europese lidstaten (Finland, Noorwegen en Verenigd Koninkrijk).¹⁰⁷

¹⁰⁵ Voor meer informatie zie <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/05/07/nederland-steunt-somalie-bij-verbeteren-veiligheid-en-rechtsorde.html>.

¹⁰⁶ Voor een overzicht van Frontex activiteiten wordt verwezen naar hoofdstuk 3.5.3. van dit Beleidsverzicht.

¹⁰⁷ Begin 2014 heeft de Europese Commissie besloten om ook het vervolgproject van financiering te voorzien.

EURINT Netwerk

De 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 taskforces 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 oktober 2012 hebben Nederland en België gezamenlijk een voorstel gepresenteerd bij de GDISC Terugkeerconferentie in Boedapest en apart bij Frontex om op basis van de EURINT-ervaringen een vervolgproject te starten waarbij meer landen deelnemen aan een netwerk.

Op 1 september 2013 is dit vervolgproject - het EURINT-netwerk - van start gegaan. In totaal zijn er hierin 22 Europese partners (o.a. Frontex) vertegenwoordigd inclusief niet-EU landen zoals Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland. Dit netwerk richt zich op de verbetering van de contacten met derde landen in het kader van de organisatie van de (gedwongen) terugkeer. Voor acht herkomstlanden zullen werkgroepen worden opgericht. Deze herkomstlanden zijn: Algerije, Afghanistan, Bangladesh, Indië, Irak, Iran, Marokko, Nigeria. De partners mogen in meerdere werkgroepen deelnemen. De looptijd is twee jaar. De doelstelling van EURINT is om de inzet van derde landen te verhogen en uiteindelijk het accepteren van gedwongen terugkeer en het verlenen van laissez-passers. Nieuw is overigens dat er een EURINT Secretariaat werd opgericht waarin een van de partnerstaten (België) via detachering van een projectmanager vertegenwoordigd is. Op 18 en 19 september 2013 vond de startbijeenkomst van het EURINT-netwerk plaats in Den Haag.

ERPUM

De Dienst Terugkeer en Vertrek heeft in 2013 actief deel genomen aan het ERPUM project. Dit initiatief van Zweden wordt samen met Nederland, het Verenigde Koninkrijk en Noorwegen uitgevoerd en is gericht op het realiseren van adequate opvang vooralleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Afghanistan en Irak.

Joint Return Operations

Nederland werkt binnen de EU nauw samen met andere lidstaten aan gezamenlijke terugkeeroperaties, de *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.

Mobiliteitspartnerschappen

De migratiesamenwerking met derde landen wordt in EU-verband vormgegeven bin-

nen de kaders van de bredere Totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM). Belangrijke instrumenten zijn mobiliteitspartnerschappen en migratiedialogen.

Nederland heeft op 7 juni 2013 samen met acht andere Lidstaten en de Europese Commissie een mobiliteitspartnerschap getekend met Marokko. Nederland heeft als een van de ondertekenaars deelgenomen aan de onderhandelingen.¹⁰⁸ Nederland neemt ook deel aan het mobiliteitspartnerschap met Azerbeidzjan, dat op 5 december 2013 werd getekend.

Aan de invulling van beide partnerschappen wordt momenteel gewerkt. Nederland focust bij mobiliteitspartnerschappen op activiteiten die zien op migratiemanagement (zoals de opbouw van een asielsysteem), terugkeer en herintegratie en, afhankelijk van het derde land, ook migratie en ontwikkeling.

10 IMPLEMENTATIE VAN EU-REGELGEVING

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de ontwikkelingen in de Nederlandse wet- en regelgeving in 2013 in het kader van de implementatie van Europese regelgeving.

10.1 Omzetting van EU-regelgeving 2013

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

Richtlijn 2011/36/EU stelt minimumregels vast voor de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel. De richtlijn voert tevens gemeenschappelijke bepalingen in die de voorkoming van dit misdrijf en de bescherming van de slachtoffers verbeteren. 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 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel (Richtlijn 2011/36/EU) in werking getreden. Deze richtlijn diende 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.

De Wet van 6 november 2013 tot implementatie van de richtlijn 2011/36/EU inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad is met ingang 15 november 2013 in werking getreden.¹⁰⁹

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 ten einde haar werkingsfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten

Richtlijn 2011/51/EU richtlijn bevat maatregelen om de richtlijn 'status langdurig ingezetenen' (2003/109/EG) 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 lid-

¹⁰⁹ Stb. 2013, nr. 445.

staat) 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 diende voor 20 mei 2013 geïmplementeerd te zijn.

Op 19 maart 2013 werd hiertoe een voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van 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 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Het wetsvoorstel is in december 2013 goedgekeurd door de Staten-Generaal en bekrachtigd door de Koning.

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. De richtlijn beoogt met name verduidelijking van een aantal juridische begrippen en het nader tot elkaar brengen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden verleend.

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 Europese Parlement het voorstel ondertekend. Implementatie is gebeurd middels een Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van 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. Ook bleek het nodig het Voorschrift Vreemdelingen 2000 te wijzigen in verband met de implementatie van richtlijn 2011/95/EU.

De richtlijn is per 1 oktober 2013 geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. 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.

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)

Richtlijn 2011/98/EU heeft een tweeledig doel. Enerzijds wordt beoogd één enkele procedure op te zetten voor de aanvraag van verblijfs- en werkvergunningen (éénloket-functie). Anderzijds regelt de 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 beschikken.

Richtlijn 2011/98/EU werd op 13 december 2011 ondertekend door de Raad en het Europees Parlement. Op 30 september 2013 is er een Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 ingediend bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel op 10 december 2013 goedgekeurd.

De richtlijn diende voor 25 december 2013 geïmplementeerd te zijn. De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel op 10 december 2013 goedgekeurd.

De richtlijn wordt in de loop van 2014 geïmplementeerd.

10.2 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.¹¹⁰ 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.

¹¹⁰ *Kamerstukken II 2011 - 2012, 30 573, nr. 65.*

10.2.1 *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.¹¹¹ Nederland heeft in maart 2012 een reactie op de in het Groenboek gestelde vragen opgestuurd naar Brussel. De Europese Commissie heeft in 2012 aangegeven met richtsnoeren te komen

Wijziging procedurerichtlijn

Herzien voorstel voor een richtlijn betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus.¹¹²

In oktober 2009 presenteerde de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de Procedurerichtlijn 2005/85/EG, 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. 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 asielpprocedure, zodat overall in de Europese Unie een betere toegang komt tot asielpcedures, en dat in iedere lidstaat een asiolverzoek tot eenzelfde uitkomst leidt.

Omdat er geen zicht was op overeenstemming, heeft de Europese Commissie op 1 juni 2011 een herzien voorstel voor de Procedurerichtlijn gepubliceerd.¹¹³ Op 29 juni 2013 werd Richtlijn 2013/32/EU gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (Pb EU L180).

Richtlijn 2013/32/EU dient voor 20 juli 2015 te zijn geïmplementeerd.

10.2.2 *Nieuwe voorstellen*

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.

¹¹¹ COM(2011)735, d.d. 15 november 2011.

¹¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:NL:PDF>

¹¹³ 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).

De onderhandelingen over de richtlijn seizoensarbeiders bevinden zich eind 2013 in het laatste stadium. Pas na accordering van deze richtlijn zal Nederland nieuwe maatregelen voor de toelating van seizoenswerkers introduceren. De kans is echter aanwezig dat Nederland gebruik maakt van het nul-quotum, een van de mogelijkheden die deze richtlijn biedt.

Voorstel voor een richtlijn voor tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen

Het doel van deze richtlijn is om de mobiliteit van hoogopgeleide werknemers van buiten de EU binnen bedrijven te vergemakkelijken. 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.

Tijdens de JBZ-Raad van 6 en 7 juni 2013 is de laatste stand van zaken met betrekking tot het richtlijnvoorstel besproken. Uit het verslag van de Raad blijkt dat de onderhandelingen zich bevinden in de triloog (onderhandelingen tussen het Parlement, de Raad en de Europese Commissie) en dat een akkoord in eerste lezing binnen bereik is.

11 OVERIGE BELANGRIJKE BELEIDSONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN ASIEL EN MIGRATIE

In 2013 hebben er geen andere belangrijke ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel plaatsgevonden die in dit Beleids overzicht nog niet aan de orde zijn gekomen. In hoofdstuk 2 van dit Beleids overzicht worden alle belangrijke ontwikkelingen en maatschappelijk debatten genoemd die in 2013 in Nederland hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk 10 van dit Beleids overzicht gaat gedetailleerd in op ervaringen en discussies op het gebied van de implementatie van EU-regelgeving.

BIJLAGE 1: METHODOLOGIE EN DEFINITIES

Methodologie

Dit Beleidsoverzicht 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 drs. Linda Goldschmeding. 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, de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie Veiligheid en Justitie en de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken 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, het 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 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.¹¹⁴ 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.¹¹⁵ 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.

¹¹⁴ Beschikbaar op de niet-openbare website www.migratierechtonline.rijksweb.nl

¹¹⁵ EMN (2012). Beschikbaar op <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/index.do>

BIJLAGE 2: STATISTIEKEN

Reguliere immigratie en mobiliteit

<i>Werkloosheid van Derdelanders en werkloosheid in Nederland (totaal) 2013</i>						
	Derdelanders			Totaal in Nederland		
	Totaal	Vrouw	Man	Totaal	Vrouw	Man
Werkloosheidspercentage (%)	18,7	18,2	18,7	6,7	6,3	7,1

Bron: Eurostat

<i>Uitgegeven Visa in 2013</i>				
	Schengen Visa		Nationale Visa ¹¹⁶	
	Uitgegeven aan derdelanders die direct vanuit een derde land Nederland zijn binnen gekomen	Uitgegeven aan derdelanders die eerst in een andere EU lidstaat hebben verbleven	Uitgegeven aan derdelanders die direct vanuit een derde land Nederland zijn binnen gekomen	Uitgegeven aan derdelanders die eerst in een andere EU lidstaat hebben verbleven
Totaal	443 170			
Visa via het Ministerie van Buitenlandse Zaken	435 845			
Visa via Koninklijke Marechaussee	7 224			
Visa via Zeehavenpolitie	101			

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, ZHP, Koninklijke Marechaussee

¹¹⁶ Nederland is een Schengenland en voert daarom geen zelfstandig (nationaal) visumbeleid. De Zeehavenpolitie (ZHP) en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn bevoegd in uitzonderlijke gevallen aan de grens een visum voor kort verblijf te verlenen. Het visum mag alsdan niet meer dan 15 dagen bedragen. De belangrijkste voorwaarde voor visumverlening aan de grens is dat de vreemdeling kan aantonen door onvoorziene en dringende gelegenheden niet in de gelegenheid te zijn geweest een visum aan te vragen voorafgaand aan de komst naar Nederland. Vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland willen verblijven moeten in het bezit zijn van een machtiging voorlopig verblijf (mvv). De mvv geeft de houder toegang tot Nederland, zodat deze vervolgens een verblijfsvergunning kan aanvragen. Een mvv-plichtige vreemdeling (of de referent) start de Toegang en Verblijf - procedure door het indienen van een mvv-aanvraag bij de diplomatieke post in het land van herkomst (de vreemdeling) of bij de IND (de referent).

Irreguliere migratie en terugkeer

<i>Terugkeer derdelanders</i>		
	Gedwongen terugkeer	Vrijwillige terugkeer
Totaal in 2013	4.410	3.610
	Top 10	Top 10
Surinaamse	230	260
Turkse	210	230
Marokkaanse	190	200
Burger van Nigeria	190	180
Albanese	190	160
Afgaanse	160	150
Burger van Rusland	130	120
Chinese	130	110
Burger van Georgië	120	100
Burger van Oekraïne	120	100

Bron: KMI

<i>Derdelanders die zijn teruggekeerd¹¹⁷</i>			
Vrijwillig teruggekeerd via een begeleid terugkeer programma (via IOM)			
	Totaal	Man	Vrouw
Irakees	250	220	30
Braziliaans	200	110	90
Servisch	190	180	10
Armeens	130	100	30
Mongolisch	120	80	40
Indonesisch	120	70	50
Chinees	110	70	40
Burger van Rusland	100	70	30
Burger van Bosnië en Herzegovina	80	70	10
Afghaans	70	60	10
Overige	1.110	600	510
Totaal	2.490	1.630	860

Bron: IOM

Asiel

<i>Derdelanders van wie het verzoek om internationale bescherming is overgenomen door Nederland in 2013</i>				
Derdelanders van wie het verzoek om internationale bescherming is overgenomen door Nederland	Man	Vrouw	Totaal	Top 3 herkomstlanden van derdelander
Totaal	0	0	0	nb

Bron: Eurostat

<i>Derdelanders die zijn hergevestigd in Nederland in 2013</i>		
Aantal derdelanders die zijn hergevestigd in Nederland		
Totaal	Man	Vrouw
310	155	160

Bron: Eurostat

Alleenstaande minderjarigen vreemdelingen

<i>Alleenstaande minderjarige vreemdelingen 2013</i>	
Aantal alleenstaande minderjarigen die geen asielvergunning hebben aangevraagd	Aantal alleenstaande minderjarigen die een asielvergunning hebben aangevraagd ¹¹⁸
Totaal	Totaal
nb	309

Bron: INDiGO

Maatregelen tegen mensenhandel

<i>Slachtoffers van mensenhandel 2013</i>		
		Totaal
Aantal derdelanders die mogelijk slachtoffer van mensenhandel zijn in 2013		309
Nationaliteit (top 3)	1. Nigeria, burger van	47
	2. Ghanese	28
	3. Sierraleonse	27
Aantal derdelanders die als slachtoffer van mensenhandel geïdentificeerd zijn in 2013		252
Nationaliteit (top 3)	1. Nigeria, burger van	45
	2. Sierraleonse	22
	3. Ghanese	21

Bron: INDiGO

BIJLAGE 3: OVERZICHT IMPLEMENTATIE EU-RICHTLIJNEN

Stand van zaken Implementatie EU-wetgeving per 31 december 2013

EU-wetgeving	Overeenkomstige nationale wet- en regelgeving (status)
<p>Richtlijn 2001/51/EG (Schengen Uitvoeringsovereenkomst)</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.
<p>Richtlijn 2003/86/EG (Gezinshereniging)</p>	<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.
<p>Richtlijn 2003/109/EG (Langdurig ingezetenen derdelanders)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 23 januari 2006. Status: geïmplementeerd per 1 december 2006. Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000, Vreemdelingencirculaire 2000, Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen en de Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap.</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 ingezetenen 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. ● Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2006, Directie Arbeidsmarkt tot wijziging van de Uitvoeringsregels

	<p>Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, Stcrt. 1, p. 10.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/5) van de minister van Justitie, Stcrt. 67, p. 7
<p>Richtlijn 2003/110/EG (Verwijdering door de lucht)</p>	<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.
<p>Richtlijn 2004/38/EG (Vrij verkeer Unieburgers en hun familieleden)</p>	<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 ● 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.

<p>Richtlijn 2004/81/EG (Mensenhandel)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 augustus 2006 Status: geïmplementeerd per 1 februari 2006 Geen aanpassingen in wet- en regelgeving</p>
<p>Richtlijn 2004/82/EG (Passagiersgegevens)</p>	<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>De Kwalificatierichtlijn uit 2004 (2004/83/EG) werd met ingang van uiterlijk 21 december 2013 ingetrokken en vervangen door de herziene Richtlijn (2011/95/EG)</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

	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 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.

	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 (Procedurerichtlijn)</p> <p>In 2013 werd de herziene procedure-richtlijn gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (Richtlijn 2013/32/EU)</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 Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 32), Stb. 2007, 450. ● 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

	<p>geen wetwijzigingen voor nodig waren. Inmiddels is het wetgevingstraject afgerond. Op 13 december 2011 is de wet door de Eerste Kamer aangenomen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit inburgering in verband met die inwerkingtreding. • 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: geïmplementeerd per 1 mei 2012.</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. • De Richtlijn 2009/52/EG is met ingang van 1 mei 2012 in werking getreden middels het Besluit van 23 april 2012 tot vaststelling van tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 23 maart 2012 tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de implementatie van de Richtlijn nr. 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. • Dit Besluit is gepubliceerd in Staatsblad 170 van 23 april 2012.

<p>Richtlijn 2011/36/EU (Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 april 2013 Status geïmplementeerd per 15 november 2013.</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. ● De Richtlijn 2011/36/EU is per 15 november 2013 in werking getreden middels het Besluit van 6 november 2013 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 6 november 2013 tot implementatie van de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake voorkoming en bestrijding van mensenhandel, de bescherming van slachtoffers ervan en ter vervanging van kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad. ● Dit Besluit is gepubliceerd in Staatsblad 445 van 6 november 2013.
<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. ● Op 19 maart 2013 werd hiertoe een voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van 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 aangeboden aan de Tweede Kamer. ● Op 22 mei 2013 zijn de maatregelen van de richtlijn doorgevoerd middels een tijdelijke wijziging van de Vc. ● Op 29 maart 2014 treedt de wetwijziging ter implementatie van de richtlijn in werking.

<p>Richtlijn 2011/95/EU (herziening kwalificatierichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 21 december 2013 Status: De richtlijn is per 1 oktober 2013 geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.</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 Europese 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.
<p>Richtlijn 2011/98/EU (Single Permit Richtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 25 december 2013 Status: Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Richtlijn 2011/98/EU werd op 13 december 2011 ondertekend door de Raad en het Europees Parlement. ● Op 30 september 2013 is er een Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 ingediend bij de Tweede Kamer. ● De Eerste Kamer heeft dit wetsvoorstel op 10 december 2013 afgedaan.
<p>Richtlijn 2013/32/EU (herziening Procedurerichtlijn)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum 20 juli 2018. Status: Het is nog niet bekend wanneer de richtlijn geïmplementeerd wordt.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De herziene procedurerichtlijn werd op 29 juni 2013 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (Pb EU L 180)

BIBLIOGRAFIE

- European Migration Network (2012). *Asylum and Migration Glossary*. Brussel: EMN
- INDIAC–NL EMN NCP (2011). *Beleidsverzicht 2010*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP
- INDIAC (2011). *Evaluatie regeling Hoogopgeleiden. De kenniseconomie versterkt?* Rijswijk. INDIAC.
- INDIAC–NL EMN NCP (2012). *Beleidsverzicht 2011*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP
- INDIAC–NL EMN NCP (2012a). *De organisatie van het asiel- en migratiebeleid in Nederland*. Rijswijk: INDIAC–NL EMN NCP
- INDIAC–NL EMN NCP (2013). *Beleidsverzicht 2012*. 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
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2013). *Negende Rapportage Mensenhandel*. 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