



BELEIDSOVERZICHT 2015

Migratie en asiel in Nederland



BELEIDSOVERZICHT 2015

MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

Juni 2016

Colofon

Titel Beleidsverzicht 2015
Ondertitel Migratie en asiel in Nederland

Auteurs Laura Seiffert
 Henrika Wörmann
 emn@ind.minvenj.nl
 Ministerie van Veiligheid en Justitie
 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
 Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
 Onderzoek en Analyse (O&A)
 Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratie-
 netwerk (EMN)
 Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
 Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Beleidsoverzicht 2015 geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2015. Thema's die aan bod komen zijn: reguliere migratie, integratie, internationale bescherming (asiel), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen, maatregelen tegen mensenhandel, illegale migratie en grensoezicht, terugkeer, en migratie en ontwikkeling. Het Beleidsoverzicht is opgesteld door medewerkers van de afdeling Onderzoek & Analyse, directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND en is grotendeels gebaseerd op deskresearch.

Het **publieke debat** op het gebied van migratie werd vanaf juli 2015 beheerst door de verhoogde instroom van asielzoekers. In sommige gemeenten vonden bijvoorbeeld heftige maatschappelijke discussies plaats over de opvang van asielzoekers. Ook de door de overheid getroffen maatregelen om de hoge instroom te beheersen, zoals de introductie van een lijst met veilige landen, de capaciteitsverhoging bij uitvoeringsorganisaties en de inzet van noodopvanglocaties, werden vaak behandeld in de media. Daarnaast was het vluchtelingen-akkoord tussen de EU en Turkije onderwerp van het publieke debat. Andere migratieonderwerpen die in 2015 veel zijn besproken in de media, waren de komst van steeds meer kindbruiden naar Nederland en maatregelen tegen terrorisme n.a.v. van de aanslagen in Frankrijk. In april 2015, nog voor de sterke toename van asielaanvragen, vond een intense discussie plaats tussen de twee regeringspartijen VVD en PvdA over de kwestie of uitgeprocedeerde asielzoekers recht op "bed, bad en brood" hebben.

Op het gebied van **reguliere migratie** waren belangrijke ontwikkelingen de invoering van de nieuwe start-up regeling in januari 2015, de inwerkingtreding van de wet tegen dwanghuwelijken, en de aanpassing van het au pair beleid. Verder is de regeling hoogopgeleiden en het zoekjaar afgestudeerden samengevoegd tot één regeling: Het 'zoekjaar hoogopgeleiden'.

Ook op het gebied van **integratie** hebben de nodige ontwikkelingen plaatsgevonden. Als reactie op de verhoogde instroom heeft het kabinet een tijdelijke 'Ministeriële Commissie Migratie' opgericht, die zich buigt over actuele migratie- en integratievraagstukken. Hieruit zijn onder meer een 'Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen', een 'Taskforce Vluchtelingen Hoger Onderwijs', een akkoord over huisvesting en een maatregelenpakket ten aanzien van de onderwijsdeelname van asielzoekers en asielstatushouders voortgekomen. In het akkoord over huisvesting hebben het kabinet en de gemeenten afgesproken 14.000 huisvestingsvoorzieningen voor asielstatushouders te creëren. Los van de verhoogde instroom is in maart 2015 de wet taaleis aangenomen die bepaalt dat een bijstandsuitkering kan worden verlaagd, indien de ontvanger de Nederlandse taal niet voldoende beheerst. Tevens is in 2015 de beschikbare lening voor inburgering naar 10.000 euro verhoogd. Voorheen kregen alleen asielstatushouders 10.000 euro en overige migranten 5.000 euro.

In 2015 zijn veel maatregelen genomen op het gebied van **asiel**. Sommige aanpassingen zijn een rechtstreeks gevolg van de ongekend hoge instroom van asielzoekers in de tweede helft van 2015. Voorbeelden hiervan zijn de instelling van de tijdelijke 'Ministeriële Commissie Migratie', de invoering van een lijst van veilige landen en de ontwikkeling van het sporenbeleid. Tevens is de capaciteit verhoogd in het asielproces en in de opvang van asielzoekers om de verhoogde asielinstroom het hoofd te bieden. Zo heeft het COA gebruik gemaakt van noodopvang- en crisisonoodopvanglocaties. Daarnaast is de capaciteit van de IND om asielaanvragen af te handelen verhoogd; er zijn bijvoorbeeld externe medewerkers ingehuurd en asielzoekers zijn zowel doordeweeks als tijdelijk in het weekeind gehoord.

Onafhankelijk van de verhoogde instroom is er een aantal geplande beleidswijzigingen doorgevoerd in 2015. In juli is bijvoorbeeld de Europese Procedurerichtlijn geïmplementeerd. Daaruit voortvloeiende aanpassingen zijn o.a. de invoering van de grensprocedure, de introductie van nieuwe afdoeningsgronden en de invoering van een volledig en ex nunc onderzoek bij rechterlijke toetsing. Anticiperend op de normen van de Procedurerichtlijn is in januari 2015 de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' ingevoerd. Verder is in juli 2015 een eigenstandige procedure voor Dublinclaimanten geïntroduceerd.

Ook op het gebied van landgebonden asielbeleid is het nodige gebeurd. Voor een aantal landen zijn nieuwe risicogroepen aangewezen, zoals christenen en homoseksuelen. Verder zijn de Iraakse provincies Anbar, Ninewa, Salaheddin, Ta'mim, en Diyala en de delen van de ring 'rondom' de stad Bagdad (de zogenaamde Baghdad-belts) die grenzen aan de provincies Anbar, Salaheddin en Diyala als algemeen onveilige gebieden aangeduid. Eind 2015 waren besluit- en vertrekmoratoria voor asielzoekers uit China¹, Jemen en Somalië² van kracht. Het moratorium voor asielzoekers uit Irak is daarentegen in 2015 opgeheven.

Op internationaal gebied was Nederland betrokken bij een aantal Europese initiatieven en bi- en multilaterale projecten. Zo heeft Nederland ingestemd met Europese afspraken om asielzoekers te herverdelen binnen Europa. Er is afgesproken dat in dit verband 9.000 mensen uit Griekenland en/of Italië naar Nederland zullen komen.

In 2015 heeft zich een aantal beleidswijzigingen voorgedaan op het gebied van **alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en andere kwetsbare groepen**. Met de implementatie van de procedurerichtlijn in juli 2015 mogen bijvoorbeeld amv's alleen nog worden gehoord omtrent asielmotieven in tegenwoordigheid van een wettelijke vertegenwoordiger, gemachtigde of andere rechtshulpverlener. Een andere belangrijke wijziging was de introductie van een nieuw opvangmodel voor amv's. In het nieuwe model staat kleinschaligheid en continuïteit in de opvang centraal. Daarnaast heeft de Staatssecretaris maatregelen genomen om minderjarige slachtoffers van mensenhandel beter te kunnen identificeren en ondersteunen.

1 alleen voor Oeigoeren

2 alleen voor gebieden in Centraal- en Zuid-Somalië die onder controle staan van Al-Shabaab

Wat betreft **maatregelen tegen mensenhandel** heeft in 2015 een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden. In het kader van het Nationaal Verwijsmechanisme is bijvoorbeeld de website 'Wegwijzer Mensenhandel' gelanceerd en een pilotproject multidisciplinaire identificatie slachtofferschap van start gegaan. Daarnaast heeft het meldpunt 'Meld Misdaad Anoniem' een campagne «Gedwongen prostitutie» uitgevoerd. Verder is een pilot gestart waarbij op drie opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel verhoorstudio's zijn ingericht. Bovendien zijn onderzoeksresultaten over de rol van gemeenten bij de bescherming van slachtoffers van mensenhandel gepubliceerd en hebben Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk hun samenwerking op het gebied mensenhandel geïntensiveerd.

Vanwege de hoge instroom waren het tegengaan van **illegale immigratie, waaronder mensensmokkel, en grenstoezicht** belangrijke onderwerpen in 2015. Om mensensmokkel te bestrijden zijn onder andere de controles van de Koninklijke Marechaussee aan de Nederlandse grenzen geïntensiveerd en zijn de strafmaxima voor mensensmokkel verhoogd. Daarnaast heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het aantal Advanced Passenger Information-luchthavens met 54 luchthavens uitgebreid. Nu moeten luchtvaartmaatschappijen voor vluchten naar Nederland vanaf 108 luchthavens wereldwijd gedetailleerde passagiersinformatie aanleveren. Op internationaal terrein heeft Nederland zich aangesloten bij een aantal nieuwe projecten om grensbewakingscapaciteiten van herkomst- en transitlanden te verhogen, onder andere met Turkije en Libanon. Ook is Nederland geëvalueerd in het kader van de Schengenevaluaties.

In 2015 zijn op het gebied van **terugkeer** enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo zijn maatregelen getroffen om het misbruik van vertrek- en herintegratieondersteuning tegen te gaan. Daarnaast is er een aantal nieuwe terugkeerprojecten van de IOM en verschillende niet-gouvernementele organisaties van start gegaan en is de pilot inbewaringstelling door de DT&V uitgebreid.

Ook in 2015 heeft Nederland actief beleid gevoerd op het gebied van **migratie en ontwikkeling**. Een belangrijk internationale mijlpaal was de Valletta Top in november 2015. Het resultaat van de top was een gemeenschappelijk actieplan van de EU ten behoeve van meer dan dertig landen uit Noord-, Oost-, en West-Afrika. Hierbij wordt mede op Nederlands verzoek concreet ingezet op werkgelegenheid en economische groei, met nadruk op de Afrikaanse jeugd. Verder heeft Nederland binnen een aantal projecten met herkomstlanden samengewerkt om vooral economische oorzaken van migratie (bv. werkloosheid) te adresseren. Andere projecten richtten zich op samenwerking met diaspora en het voorkomen van 'brain drain'.

INHOUD

	Managementsamenvatting	3
1	Inleiding	11
2	Politieke ontwikkelingen	13
2.1	Algemene politieke ontwikkelingen	13
2.2	Politieke ontwikkelingen en debatten op het gebied van migratie en asiel	13
3	Reguliere immigratie	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Beleidsontwikkelingen	18
3.2.1	Economische migratie	18
3.2.2	Gezinsvorming en –hereniging	20
3.2.3	Uitwisseling	21
3.3	Conclusie	21
4	Integratie	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Beleidsontwikkelingen	23
4.2.1	Taalbeheersing	23
4.2.2	Huisvesting	24
4.2.3	Arbeidsmarkt	25
4.3	Samenwerking, overleg en coördinatie	26
4.4	Conclusie	27
5	Internationale bescherming (asiel)	29
5.1	Inleiding	29
5.1.1	Context	29
5.1.2	Afbakening en inhoud van het hoofdstuk	31
5.2	Beleidsontwikkelingen	32
5.2.1	Institutionele inrichting	32
5.2.2	Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming	32
5.2.3	Procedures voor internationale bescherming	34
5.2.4	Landgebonden asielbeleid	40
5.2.5	Opvang	48
5.2.6	Efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem	50
5.2.7	Internationale samenwerking	53
5.3	Conclusie	54

6	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Beleidsontwikkelingen	56
6.2.1	Horen van alleenstaande minderjarigen	56
6.2.2	Nieuw opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen	56
6.2.3	Betere signalering en analyse van minderjarige slachtoffers van mensenhandel	57
6.3	Conclusie	58
7	Maatregelen tegen mensenhandel	59
7.1	Inleiding	59
7.2	Beleidsontwikkelingen	60
7.2.1	Lancering van de website 'Wegwijzer Mensenhandel'	60
7.2.2	Pilottraject multidisciplinaire identificatie slachtofferschap	61
7.2.3	Campagne «Gedwongen prostitutie»	61
7.2.4	Pilot verhoorstudio's op locatie	62
7.2.5	Onderzoek naar de rol van gemeenten	62
7.2.6	Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk werken samen in de aanpak van mensenhandel	62
7.3	Conclusie	62
8	Illegale immigratie en grenstoezicht	63
8.1	Inleiding	63
8.2	Beleidsontwikkelingen	63
8.2.1	Intensivering van controles aan de Nederlandse grenzen	63
8.2.2	Uitbreiding aantal 'Advanced Passenger Information'-luchthavens	64
8.2.3	Verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel	64
8.2.4	Nieuwe projecten om grensbewakingscapaciteiten van herkomst- en transitlanden te verhogen	65
8.2.5	Nederland is geëvalueerd in het kader van de Schengenevaluaties	65
8.3	Conclusie	65
9	Terugkeer	67
9.1	Inleiding	67
9.2	Beleidsontwikkelingen	68
9.3	Conclusie	69
10	Migratie en ontwikkeling	71
10.1	Inleiding	71
10.2	Beleidsontwikkelingen	71
10.2.1	Samenwerking met herkomstlanden	71
10.2.2	Inspanningen om de 'brain drain' te beperken	73

10.2.3	Geldovermakingen door migranten	74
10.3	Conclusie	75
	BIJLAGE A:	
	Methodologie en definities	77
	BIJLAGE B:	
	Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid	79

1 INLEIDING

Het EMN Beleidsoverzicht 2015 biedt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2015. De rapportage beschrijft de feitelijke situatie in Nederland. Ook is er aandacht voor nationale debatten en het landenbeleid asiel. Daarmee is het EMN Beleidsoverzicht 2015 een beknopt naslagwerk voor Nederlandse beleidsmakers, medewerkers in de Vreemdelingenketen en overige geïnteresseerden.

Thema's die aan bod komen in dit beleidsoverzicht zijn: reguliere migratie, integratie, internationale bescherming (asiel), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen, maatregelen tegen mensenhandel, migratie en ontwikkeling, illegale migratie, grenstoezicht en terugkeer.

Het Beleidsoverzicht is een jaarlijkse publicatie voor het Europees Migratienetwerk (EMN). Het EMN is in 2008 door de Raad van de Europese Unie opgericht om in de informatiebehoefte van beleidsmakers en autoriteiten van de Europese Unie en van de afzonderlijke nationale lidstaten op het gebied van migratie en asiel te voorzien. Hiervoor verzamelt het EMN actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN bestaat uit de Europese Commissie en nationale contactpunten in de lidstaten. De nationale contactpunt in Nederland is de afdeling Onderzoek & Analyse van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Op basis van het Nederlands Beleidsoverzicht 2015 en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een vergelijkend 'Europees' Beleidsoverzicht 2015, oftewel syntheserapport, op.

Basiskennis van het Nederlands migratie- en asielbeleid helpt de lezer de behandelde beleidswijzigingen te kunnen plaatsen, maar is niet per se vereist. Indien nodig wordt de noodzakelijke achtergrondinformatie (bv. de werkwijze van bestaand beleid) in tekstboxen gepresenteerd. Bijlage B geeft de lezer een overzicht van de globale structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid en de taken van de betrokken organisaties.

Dit Beleidsoverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is opgesteld door medewerkers van de afdeling Onderzoek & Analyse van de IND. Daarbij hebben experts van verschillende organisaties input geleverd, zoals:

- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Het ministerie van Veiligheid en Justitie
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- De Koninklijke Marechaussee
- De Nationaal Rapporteur Mensenhandel

2 POLITIEKE ONTWIKKELINGEN

2.1 Algemene politieke ontwikkelingen

In 2015 hebben zich geen belangrijke politieke veranderingen voorgedaan. Sinds november 2012 wordt Nederland geregeerd door het kabinet-Rutte II. Dit kabinet is een coalitie van de liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de sociaal-democratische Partij van de Arbeid (PvdA).

Noemenswaardig is dat Nederland zich in 2015 heeft voorbereid op het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016. Daarnaast zijn de minister van Veiligheid en Justitie (Ivo Opstelten) en de Staatssecretaris (Fred Teeven) in maart 2015 afgetreden.³ Aanleiding hiervoor was dat de Tweede Kamer in 2002 fout geïnformeerd is. Zij worden opgevolgd door Ard van der Steur als nieuwe Minister en Klaas Dijkhoff als Staatssecretaris.

2.2 Politieke ontwikkelingen en debatten op het gebied van migratie en asiel

Het publieke debat op het gebied van migratie werd in 2015 duidelijk beheerst door de verhoogde instroom van asielzoekers. Hieruit zijn een aantal maatregelen voortgevloeid. Maar ook de terroristische aanslagen in Frankrijk waren een belangrijk onderwerp in het publieke debat rond migratie en asiel. Hieronder worden de belangrijkste politieke ontwikkelingen en debatten geschetst. In het geval dat een debat tot concrete beleidswijzigingen heeft geleid, verwijzen wij naar de relevante tekstpassages in de verschillende hoofdstukken van het rapport.

Verhoogde instroom is aanleiding voor veel politieke ontwikkelingen

Het verwerken van het ongekend hoge aantal asielaanvragen heeft de Nederlandse autoriteiten voor grote uitdagingen gesteld in 2015. In de tweede helft van het jaar was de instroom zo groot dat de reguliere opvangvoorzieningen van het COA volledig bezet waren. Om mensen desondanks onderdak te bieden, heeft het COA gebruik gemaakt van noodopvanglocaties en crisisonoodopvanglocaties. Zo zijn asielzoekers bijvoorbeeld tijdelijk opgevangen in sportzalen, scholen en zelfs op campings. De lokale opvang van asielzoekers was ook vaak een onderwerp in de berichtgeving van de media. In november 2015 hebben het kabinet en de gemeenten een akkoord⁴ gesloten om de opvang van asielzoekers te verbeteren. Voor meer informatie wat betreft de opvangproblematiek zie paragraaf 5.2.4.

Problemen bestonden ook bij de registratie van asielzoekers. De hoge instroom en vooral de beperkte voorspelbaarheid ervan heeft er in de afgelopen zomerperiode een paar keer toe geleid dat asielzoekers opgevangen moesten worden, zonder dat ze geregistreerd waren. Als reactie heeft de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en

3 NOS. (2015). *Bewindslieden Opstelten en Teeven treden af*. <http://nos.nl/artikel/2023760-bewindslieden-opstelten-en-teeven-treden-af.html>

4 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et. al. (2015). *Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom*

Mensenhandel (AVIM), die verantwoordelijk is voor het registreren van asielzoekers, extra personeel vrijgemaakt voor de registratie en zijn er aanvullende locaties in gebruik genomen waar de registratie kan plaatsvinden (zie paragraaf 5.2.6).

Daarnaast heeft de regering een aantal maatregelen getroffen om de toenemende achterstand in het afhandelen van asielaanvragen te reduceren. Zo is de capaciteit van de IND verhoogd (meer personeel, meer ruimtes, weekendopenstelling) en heeft het kabinet maatregelen voorgesteld om de nareis van gezinsleden van asielzoekers in goede banen te leiden. Verder is in 2015 een lijst met veilige landen opgesteld en heeft de IND het sporenbeleid ontwikkeld, dat ervoor moet zorgen dat asielaanvragen sneller worden afgehandeld. Daarnaast is de tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie ingesteld. De commissie ontwikkelt en bespreekt potentiële maatregelen om de verhoogde instroom van asielzoekers te beheersen. Deze en andere beleidswijzigingen worden in detail beschreven in paragraaf 5.2.

Hoge instroom leidde tot soms heftige maatschappelijke discussies

De hoge instroom heeft ook tot soms heftige reacties in de samenleving geleid. Zo zijn in december 2015 rellen uitgebroken tijdens een debat over de komst van een asielzoekerscentrum in Geldermalsen.⁵ Asielzoekers zijn echter ook op veel plaatsen hartelijk ontvangen door de lokale bevolking. De verschillende meningen in de bevolking over hoe Nederland moet omgaan met migranten, worden weerspiegeld in het publieke debat. Terwijl bijvoorbeeld PVV-leider Geert Wilders ervoor pleit om boten met vluchtelingen terug te slepen naar waar ze zijn vertrokken, zien andere partijen (bv. CDA, D66) het als een morele verplichting om vluchtelingen in Nederland op te nemen.⁶⁷

Kabinet valt bijna over bed, bad en brood norm

In april 2015 was er een intense discussie tussen de twee regeringspartijen VVD en PvdA over de regels omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Veel kranten spraken zelfs van een “kabinetscrisis”. Aanleiding was een uitspraak van het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa in november 2014 waarin het comité stelde dat de Nederlandse overheid onderdak, kleding en voedsel (“bed, bad en brood”) moet bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.⁸ Uitgangspunt van het Nederlands beleid was dat uitgeprocedeerde asielzoekers die niet mee willen werken aan hun vertrek geen opvang wordt geboden.

De PvdA vond dat uitgeprocedeerde asielzoekers opvang, kleding, onderdak en voedsel moet worden geboden.⁹ De VVD had het standpunt dat uitgeprocedeerde asielzoekers alleen recht op bed, bad en brood hebben als zij meewerken aan hun terugkeer naar

5 Algemeen Dagblad. (2015). *Geldermalsen: debat over mega-azc afgelast na rellen*. <http://www.ad.nl/rivierenland/geldermalsen-debat-over-mega-azc-afgelast-na-rellen-a47fbaa2/>

6 RTL Nieuws. (2015). *Wilders: Sleep bootvluchtelingen terug*. <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/wilders-sleep-bootvluchtelingen-terug>

7 Nu.nl. (2015). *Dit zijn de vluchtelingen-standpunten van de politieke partijen*. <http://www.nu.nl/politiek/4146863/vluchtelingen-standpunten-van-politieke-partijen.html>

8 NOS. (2014). *Vier vragen over ‘bed, bad en brood’*. <http://nos.nl/artikel/2004740-vier-vragen-over-bed-bad-en-brood.html>

9 Nu.nl. (2015). *Hoe ‘bed, bad, brood’ de coalitie dreigde te splijten*. <http://www.nu.nl/dvn/4032012/bed-bad-brood-coalitie-dreigde-splijten.html>

hun land van herkomst.¹⁰ Na intensieve discussie en veel aandacht in de media kwamen de twee coalitiepartners tot een compromis. Voor meer informatie over het compromis zie paragraaf 5.2.4.

Politieke discussies rond het vluchtelingen-akkoord tussen de EU en Turkije

Eind november 2015 sloten de EU en Turkije een akkoord om de stroom van vluchtelingen van Turkije naar Europa te reduceren. Het akkoord houdt o.a. in dat Turkije de grensbewaking en de opvang van vluchtelingen verbetert. Hiervoor stelt de EU drie miljard euro beschikbaar.¹¹ Sommige partijen hebben zich kritisch geuit over het akkoord. De christelijke partijen (CDA, ChristenUnie en SGP) zijn het er bijvoorbeeld niet mee eens dat het akkoord ook betrekking heeft op het Turks lidmaatschap in de EU.¹² Onderhandelingen over de vluchtelingenkwestie moeten in hun ogen los staan van de toetredingsonderhandelingen. Ook Amnesty International is kritisch over het akkoord. Zij vreest dat EU-gelden o.a. worden ingezet voor het onderhouden van Turkse detentiecentra voor Syrische vluchtelingen.¹³

Kamer neemt actie na berichten over kindbruiden

Na aanleiding van een melding van RTV Noord dat steeds meer Syrische kindbruiden naar Nederland komen, is een politiek debat ontstaan over het onderwerp.¹⁴ Als reactie hebben de Tweede Kamer en Eerste Kamer besloten het wetsvoorstel 'tegengaan huwelijksdwang' sneller te behandelen. Onder de nieuwe regeling worden in het buitenland gesloten huwelijken door personen die nog niet de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, niet in Nederland erkend, tenzij beide echtgenoten intussen meerderjarig zijn.¹⁵ Op 5 december – een paar maanden eerder dan gepland – is de wet in werking getreden.¹⁶ Voor meer informatie zie paragraaf 3.2.2.

Discussie over maatregelen tegen terrorisme

De terroristische aanslagen in Parijs van januari (Charlie Hebdo) en oktober 2015 (Bataclan) hebben ook in Nederland tot een politieke discussie geleid over de noodzaak van aanvullende maatregelen tegen terrorisme. Omdat een aantal van de daders met de vluchtelingenstroom naar Europa zijn ingereisd, hebben veel van de besproken maatregelen betrekking op het vreemdelingenbeleid. Meerdere partijen pleitten voor meer screening en controle van nieuwe asielzoekers die naar Nederland komen.¹⁷ Verder is de

10 Nu.nl. (2015). *Hoe 'bed, bad, brood' de coalitie dreigde te splijten*. <http://www.nu.nl/dvn/4032012/bed-bad-brood-coalitie-dreigde-splijten.html>

11 NOS. (2015). *EU-top: akkoord met Turkije*. <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2072034-eu-top-akkoord-met-turkije.html>

12 NOS. (2015). *Christelijke partijen tegen voorlopige deal EU-Turkije*. <http://nos.nl/artikel/2063490-christelijke-partijen-tegen-voorlopige-deal-eu-turkije.html>

13 NOS. (2015). *Amnesty: Turkije detineert en deporteert vluchtelingen*. <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2075430-amnesty-turkije-detineert-en-deporteert-vluchtelingen.html>

14 RTL Nieuws. (2015). *Kamer eist direct actie tegen kindbruiden*. <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/kamer-eist-direct-actie-tegen-kindbruiden>

15 Rijksoverheid. (2015). *Wet tegengaan huwelijksdwang treedt op 5 december 2015 in werking*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/nieuws/2015/10/21/wet-tegengaan-huwelijksdwang-treedt-op-5-december-2015-in-werking>

16 NOS. (2015). *Wet tegen kindbruiden versneld aangenomen*. <http://nos.nl/artikel/2061593-wet-tegen-kindbruiden-versneld-aangenomen.html>

17 RD.nl. (2015). *Kamer wil meer maatregelen tegen terreur*. http://www.refdag.nl/nieuws/politiek/kamer_wil_meer_maatregelen_tegen_terreur_1_954599

regering gevraagd te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is Syriëgangers die terugkeren naar Nederland aan te houden.¹⁸ De regering heeft concreet actie genomen om te voorkomen dat vermoedelijke terroristen Nederland uitreizen en zich aansluiten bij een terroristische organisatie (zie paragraaf 8.2). Daarnaast zijn de controles van de Marechaussee aan de Nederlandse grens geïntensiveerd (zie paragraaf 8.2).

18 Z24. (2015). *Kabinet: extra maatregelen niet nodig na aanslagen Parijs, Nederland al goed voorbereid*. <http://www.z24.nl/economie/kabinet-extra-maatregelen-niet-nodig-na-aanslagen-parijs-nederland-al-goed-voorbereid-6000545>

3 REGULIERE IMMIGRATIE

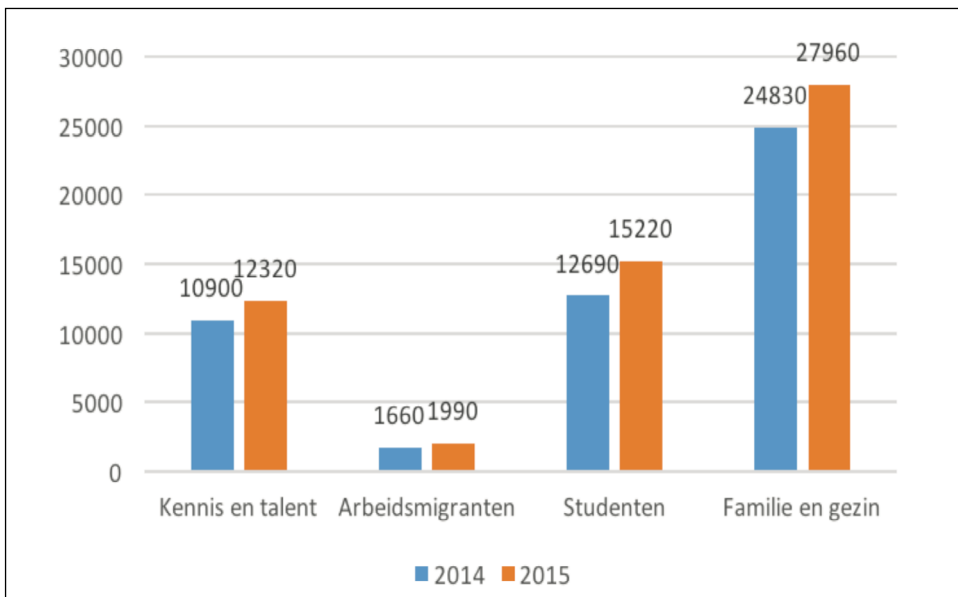
3.1 Inleiding

Economische migratie

Het Nederlandse beleid voor arbeidsmigratie is gericht op het versterken van de kenniseconomie en het aantrekken van hoogopgeleiden. Voor de top van de arbeidsmarkt is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Voor andere vreemdelingen die om economische redenen naar Nederland willen komen, is het toelatingsbeleid restrictief; zij dienen in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.

Het uitgangspunt van het Nederlandse beleid voor kennismigranten is dat kennismigranten een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie leveren. Zij brengen gewilde kennis mee die de Nederlandse kenniseconomie naar een hoger niveau tilt en kunnen hierdoor de Nederlandse concurrentiepositie versterken. Niet alleen kennismigranten die in loondienst werken zijn van grote waarde, ook zelfstandig ondernemers kunnen het Nederlandse belang dienen; zeker als het gaat om ambitieuze innovatieve ondernemers. Het aantal vreemdelingen die een aanvraag voor een verblijfsvergunning hebben ingediend met het verblijfsdoel 'kennis en talent' (zoals kennismigranten, zelfstandigen, regeling hoogopgeleiden, afgestudeerden en wetenschappelijk onderzoekers) is in het jaar 2015 gestegen. Ook het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning met het verblijfsdoel 'arbeidsmigranten' is in het jaar 2015 toegenomen.

Afbeelding 1: Aantal aanvragen verblijfsvergunning



De Nederlandse economie profiteert van studenten met internationale ervaring. Ruim 15.000 internationale studenten hebben in 2015 een verblijfsvergunning aangevraagd.

Familie en gezin

In 2015 hebben ruim 28.000 vreemdelingen een aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend met het verblijfsdoel 'Familie & Gezin', een lichte stijging (ruim 12%) ten opzichte van het jaar daarvoor (zie afbeelding 1). Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een Nederlander die in het buitenland een partner heeft ontmoet en deze naar Nederland wil halen; maar ook om een vreemdeling die in Nederland verblijf heeft en het gezin dat hij al in het buitenland had wil laten overkomen.

3.2 Beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden alleen beleidswijziging weergegeven die in 2015 hebben plaatsgevonden.

3.2.1 Economische migratie

Kennis en talent en studenten

Op 1 januari 2015 is de *regeling voor startende ondernemers in werking* getreden.¹⁹ Met ingang van 1 oktober 2015 wijst de IND een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als start-up onder een beperking 'arbeid als zelfstandige' niet af wegens het ontbreken van een geldig machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Dit geldt alleen als verder wordt voldaan aan alle voorwaarden voor het verlenen van de verblijfsvergunning als start-up.²⁰

Box 1. Hoe werkt de start-up regeling?

De regeling maakt het voor *ambitieuze startende ondernemers* mogelijk een verblijfsvergunning aan te vragen voor een jaar om een innovatieve onderneming in Nederland op te starten. In dat jaar werkt de startende ondernemer een innovatief product of dienst uit onder begeleiding van een ervaren begeleider (facilitator). De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, toetst of de facilitator betrouwbaar en ervaren is en of er sprake is van een innovatieve onderneming. De IND controleert of de financiële middelen van de start-up in orde zijn en of aan de overige voorwaarden is voldaan. Na een jaar kan de startende ondernemer een verblijfsvergunning als zelfstandige aanvragen.

Met ingang van 1 januari 2016 wordt het beleid aangepast waardoor start-ups met een verblijfsvergunning als startende ondernemer makkelijker kunnen *doorstromen naar de zelfstandigenregeling*. Op 14 december 2015 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een brief naar de Tweede Kamer hierover gestuurd waarin hij aangeeft van plan te zijn het puntensysteem van de zelfstandigenregeling aan te passen. Doel hier-

19 Voor meer informatie zie: www.ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/Nieuwe-verblijfsregeling-voor-ambitieuze-buitenlandse-ondernemers.aspx.

20 Voor meer informatie zie: <https://ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/Mvv-vereiste-bij-start-up.aspx>

van is een beter aansluiting van het puntensysteem op de startupregeling. In het puntensysteem van de zelfstandigenregeling wordt een verklaring van de facilitator geïntroduceerd. Een dergelijke verklaring kan de facilitator afgeven aan de startup als het begeleidingstraject naar tevredenheid is afgelegd. De verklaring levert vervolgens de basis voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om een positief advies te geven. Het Voorschrift vreemdelingen 2000 is hierop aangepast.²¹

Nederland heeft in 2015 besloten om een *pilot* te starten waarbij *niet-EU studenten die in Aken studeren* en in Nederland willen wonen, een Nederlandse verblijfsvergunning kunnen krijgen. De pilot zal in 2016 starten en vijf jaar duren. Per jaar kunnen maximaal 75 van deze studenten een Nederlandse verblijfsvergunning krijgen.

Met ingang van 1 oktober 2015 zijn derdelanders met rechtmatig verblijf in een andere Schengenlidstaat die als wetenschappelijk onderzoeker, student of kennismigrant langer dan 90 dagen in Nederland willen verblijven *vrijgesteld van het mvv-vereiste*. Dit betekent dat zij zonder machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) een verblijfsvergunning in Nederland kunnen aanvragen.²²

Box 2. Wat is een machtiging tot voorlopig verblijf?

Een *machtiging tot voorlopig verblijf* (MVV) is een inreisvisum voor vestiging in Nederland. De MVV wordt aangevraagd bij de Nederlandse ambassade in het land van verblijf, die hiervoor advies vraagt aan de IND. Bij een positief advies van de IND wordt het visum in het algemeen verstrekt. De procedure duurt circa 3 maanden.

Tot 30 mei 2013 was het mogelijk eerst gratis advies aan de IND te vragen, voordat het visum wordt aangevraagd. Dit advies moest dan wel door een Nederlandse sponsor/referent (partner, bedrijf, universiteit) worden gedaan. Tegen een negatief advies van de IND was geen bezwaar of beroep mogelijk. Met de inwerkingtreding van de Wet modern migratiebeleid en de Wet nationale visa verviel deze gratis procedure MVV-adviesaanvraag. Een referent kan de Toegang- en Verblijfsprocedure (TEV) starten om zo zowel de MVV als de verblijfsvergunning in één keer te regelen.

Na aankomst in Nederland moet de immigrant zich binnen drie werkdagen bij de gemeente inschrijven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA), of hiervoor een afspraak gemaakt hebben. Op dat moment wordt tevens een verblijfsvergunning aangevraagd (VVR, vergunning tot verblijf, regulier). De regels voor het verkrijgen van een MVV zijn vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000, het vreemdelingenbesluit en de vreemdelingen-circulaire.

Burgers van de EER en enkele andere landen (onder andere Japan en de Verenigde Staten) hebben geen MVV nodig om zich in Nederland te vestigen. Zij hoeven zich alleen in bepaalde gevallen aan te melden bij de gemeente.

²¹ Kamerstukken II, 2015-2016, 30573, nr. 133

²² Staatsblad, Jaargang 2015, nr. 333

Nederland vindt het belangrijk dat hoogopgeleiden de tijd krijgen om na hun studie een baan als kennismigrant te vinden of een eigen onderneming te starten in Nederland. Om dit doel te bereiken zijn er plannen om het beleid voor hoogopgeleiden te wijzigen. De regeling hoogopgeleiden en het zoekjaar afgestudeerden worden samengevoegd tot één regeling: Het '*zoekjaar hoogopgeleiden*'. Daarbij worden de meest wervende elementen van elk van beide regelingen gecombineerd. Hierdoor vervalt bijvoorbeeld voor de doelgroep van de regeling hoogopgeleiden de eis van de tewerkstellingsvergunning. Onder de regeling vallen alle in Nederland afgestudeerde studenten, maar ook studenten die aan een topuniversiteit in het buitenland zijn afgestudeerd.²³

3.2.2 *Gezinsvorming en –hereniging*

Op 9 juli 2015 heeft het Europees Hof van Justitie in een arrest een belangrijk oordeel geveld over de wijze waarop Nederland omgaat met de toepassing van het inburgeringsvereiste als voorwaarde voor gezinshereniging.²⁴ Volgens het Hof is de uitvoering van dit vereiste in strijd met het Unierecht. Op grond van het evenredigheidsbeginsel wordt namelijk gesteld dat het inburgeringsvereiste in het geval van gezinshereniging wel mag worden toegepast, mits deze voorwaarde alleen tot doel heeft de integratie van het betreffende gezin te bevorderen. Daartegenover staat wel, dat hier geen onevenredig hoge kosten of inspanningen aan mogen worden verbonden. Volgens het Hof wordt het evenredigheidsbeginsel bij de uitvoering in de Nederlandse praktijk niet gewaarborgd; er bestaat te weinig ruimte om personen te *ontheffen van het inburgeringsvereiste*. Ook zijn de kosten voor het basisexamen en het voorbereidingspakket volgens het Hof te hoog.

Het kabinet heeft in een brief van 17 december 2015 aan de Tweede Kamer de verruiming van de mogelijkheid tot ontheffing en een verlaging van de kosten bekendgemaakt.²⁵

Op 5 december 2015 is de *Wet ter voorkoming van dwanghuwelijken* in werking getreden. Deze wet bepaalt onder meer dat beide partners minimaal 18 jaar moeten zijn om in Nederland te kunnen trouwen. Ook de in het buitenland gesloten huwelijken met minderjarige partners kunnen pas worden erkend als de beide partners minimaal 18 jaar zijn. Met ingang van 5 december 2015 worden aanvragen in het kader van nareis en reguliere gezinshereniging afgewezen door de IND als ten minste een van de (huwelijks)partners jonger is dan 18 jaar.

In mei 2015 hebben alle partners uit de vreemdelingen- en de strafrechtketen, samen met de Inspectie SZW en gemeenten, hun krachten gebundeld in een landelijke actie tegen schijnhuwelijken. In het hele land vonden gerichte controles plaats naar personen waarvan vermoed werd dat zij zich schuldig maken aan een schijnhuwelijk of dit faciliteren.

23 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 29 861, nr. 36 en Staatscourant nr. 46381

24 EHVJ, 9 juli 2015, C153/14

25 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 32005, nr. 8

3.2.3 *Uitwisseling*

Op 30 juni 2015 heeft er een wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen plaatsgevonden. Met ingang van 1 juli 2015 moeten de au pair en het gastgezin een bewustverklaring ondertekenen waarin de plichten worden beschreven.²⁶

3.3 **Conclusie**

Het is voor Nederland een grote uitdaging om Nederland op het netvlies van potentiële kennismigranten te krijgen. Kennismigranten leveren een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie. Hierbij kan bijvoorbeeld de werving en binding van internationale studenten een belangrijke rol spelen. Het aantal internationale studenten is in 2015 met 20% gestegen. Het aantal kennismigranten in Nederland is in hetzelfde jaar met 8% gestegen.

Niet alleen kennismigranten die in loondienst werken zijn van grote waarde, ook zelfstandig ondernemers kunnen het Nederlandse belang dienen; zeker als het gaat om ambitieuze innovatieve ondernemers. Om de toelating van laatstgenoemde groep te faciliteren werd in 2015 de start-up regeling geïntroduceerd.

Op het gebied van gezinshereniging wordt met de inwerkingtreding van de Wet tegen gaan huwelijksdwang een duidelijk signaal gezet. Beide partners moeten minimaal 18 jaar zijn om in Nederland te kunnen trouwen. Ook de in het buitenland gesloten huwelijken met minderjarige partners kunnen pas worden erkend als de beide partners minimaal 18 jaar zijn. Aanvragen in het kader van nareis en reguliere gezinshereniging waar een van de (huwelijks)partners jonger is dan 18 jaar worden door de IND afgewezen.

26 Voor meer informatie zie: www.ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/Wijzigingen-van-het-au-pair-beleid-per-1-juli-2015.aspx

4 INTEGRATIE

4.1 Inleiding

Het Nederlandse integratiebeleid is gebaseerd op de in mei 2013 gelanceerde integratie-agenda. Deze agenda bevat drie speerpunten waarop het Nederlandse integratiebeleid zich inzet: *meedoen en zelfredzaam zijn, grenzen stellen en opvoeden, en omgaan met elkaar en verinnerlijken van waarden*.²⁷

De recente stijging in de asiel-instroom heeft in 2015 geleid tot wijzigingen in het Nederlandse asiel- en migratiebeleid. Beleidsmatig wordt onderzocht waar asielstatushouders ondersteuning behoeven, zodat binnen het generieke integratiebeleid maatwerk kan worden geboden aan deze doelgroep. In augustus 2015 heeft het kabinet een tijdelijke Ministeriele Commissie Migratie opgericht, die zich buigt over actuele migratie- en integratievraagstukken.²⁸ Op het gebied van integratie²⁹ zijn hieruit onder meer een Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen, een Taskforce Vluchtelingen Hoger Onderwijs, een bestuursakkoord over huisvesting en een maatregelenpakket ten aanzien van de onderwijsdeelname van asielstatushouders voortgekomen. In dit hoofdstuk worden deze ontwikkelingen nader toegelicht.

4.2 Beleidsontwikkelingen

In het jaar 2015 hebben zich beleidswijzigingen voorgedaan die met name gericht zijn op taalbeheersing, huisvesting en arbeidsmarktintegratie van asielstatushouders.

4.2.1 Taalbeheersing

Op 28 januari 2015 ondertekende de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samen met 29 Nederlandse werkgevers het **Taalakkoord 'Zet in Op Taal!'**. Dit akkoord verplicht deelnemende werkgevers om zich in te zetten voor de taalbeheersing van hun werknemers. Voor 2016 wordt beoogd het aantal taalakkoorden op regionaal niveau uit te breiden, zodat binnen iedere arbeidsmarktregio in Nederland gemeenten, maatschappelijke organisaties en werkgevers zich inzetten voor taalbeheersing. Hiertoe verkrijgen zij een vergoeding vanuit de Rijksoverheid.³⁰

Op 6 maart 2015 hebben het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het project **'Tel Mee met Taal'** afgekondigd, dat als doel heeft de laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking te bestrijden.³¹ Dit project is niet specifiek gericht op migranten, maar draagt mogelijk wel bij aan de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving.

²⁷ Kamerstukken II, 2012-2013, 32824, nr. 7

²⁸ Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2028

²⁹ Voor meer informatie over de Ministeriele Commissie Migratie wordt verwezen naar hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk 4 richt zich op ontwikkelingen die te maken hebben met integratie van asielstatushouders

³⁰ Kamerstukken II, 2014-2015, 28760, nr. 39

³¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 28760, nr. 39

Per 1 juli 2015 hebben alle inburgeringsplichtige migranten recht op een **maximale lening van 10.000 Euro** om te besteden aan een inburgeringscursus. Voorheen bedroeg de maximale lening voor asielstatushouders 10.000 Euro en 5.000 Euro voor overige migranten.³² Specifiek voor asielstatushouders geldt dat zij bij het succesvol afronden van het inburgeringsexamen in aanmerking komen voor een kwijtschelding van hun schuld. Inburgeringsplichtige migranten hebben 3 jaar de tijd een inburgeringsdiploma te halen. Als dit, zonder goede reden, niet lukt lopen ze het risico op een boete en eventueel een intrekking van de verblijfsvergunning. Voor asielgerechtigden geldt dat laatste niet.³³

Op 26 november 2015 hebben de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap maatregelen afgekondigd ten aanzien van de **doorstroom van asielstatushouders in het (hoger) onderwijs**.³⁴ In het kader van de verhoogde asiel-instroom is een taskforce opgericht, bestaande uit Vluchtelingenwerk Nederland, de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Vereniging Hogescholen en de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, die de instroom en begeleiding van asielstatushouders in het vervolgonderwijs beoogt te bevorderen. Op het gebied van taalbeheersing maken de betrokken partijen afspraken over het vereiste taalniveau, en werken zij samen om te komen tot een landelijk dekend aanbod aan taalcursussen. Het aanbieden van reisvergoedingen en internetcursussen wordt als optie onderzocht om taalcursussen nog beter bereikbaar te maken.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting en integratie van asielstatushouders. Op 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. De Participatiewet bepaalt dat iedere rechtmatig in Nederland woonachtige Nederlander en vreemdeling recht heeft op bijstand van overheidswege indien deze persoon niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien. Deze Wet is in beginsel niet gericht op migranten als specifieke doelgroep, maar is op hen wel van toepassing. Op 1 januari 2016 treedt de **Wet Taaleis** in werking. Deze wet bepaalt dat de bijstandsuitkering kan worden verlaagd indien de ontvanger de Nederlandse taal niet voldoende beheerst.³⁵

4.2.2 Huisvesting

In Nederland verblijven asielzoekers gedurende de asielprocedure in een opvanglocatie van het COA. Zodra zij een vergunning krijgen, worden zij op basis van een landelijke taakstelling gekoppeld aan een gemeente, die verplicht is binnen zes maanden na koppeling een reguliere woonruimte te vinden. Als gevolg van de verhoogde asiel-instroom loopt dit proces vertraging op, waardoor het gemiddeld zes maanden duurt voordat vergunninghouders uitstromen. Hierdoor raken opvanglocaties overbelast. Op 27 november 2015 heeft het kabinet een akkoord gesloten met de gemeenten en provincies over onder meer de **tijdsige huisvesting van alle vergunninghouders**. In het akkoord

32 Wijziging Besluit Inburgering, art 1, 2 juli 2015

33 Voor meer informatie zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuw-in-nederland/vraag-en-antwoord/moet-ik-mijn-inburgering-zelf-betalen>

34 Kamerstukken II, 2015-2016, 34334, nr. 1

35 Wet Taaleis WWB

is afgesproken dat het Rijk, gemeenten en woningcorporaties inzetten op het creëren van huisvestingsvoorzieningen voor 14.000 asielstatushouders.

Om deze huisvestingsvoorzieningen te realiseren, is een drietal maatregelen afgesproken:³⁶

1. De Rijksoverheid stelt een subsidieregeling beschikbaar aan verhuurders, zodat nieuwe huisvesting kan worden gerealiseerd. De subsidieregeling gaat uit van ten minste vier personen in een woning. Aanbieders van woonvoorzieningen kunnen een beroep doen op een subsidie van 6.250 Euro per gehuisveste vergunninghouder. Deze regeling treedt op 1 februari 2016 in werking.
2. De minister voor Wonen en Rijksdienst is voornemens om bestaande regelgeving te versoepelen, zodat de inzet van woningcorporaties bij de huisvesting van asielstatushouders wordt gefaciliteerd.
3. Het Rijk maakt mogelijk dat rijkspanden worden verhuurd aan gemeenten om asielstatushouders te huisvesten, passend binnen de Leegstandwet.

Daarnaast is het **Gemeentelijk Versnelling Arrangement (GVA)** ingesteld, dat gemeenten mogelijkheden biedt voor tijdelijke huisvesting van 10.000 asielstatushouders. Als geen (permanente) huisvesting beschikbaar is, kunnen gemeenten middels het GVA asielstatushouders huisvesten in tijdelijke woningen, voor een periode van maximaal 24 maanden. Voor deze vorm van huisvesting ontvangen gemeenten een huisvestingsvergoeding van 50 Euro per gehuisveste volwassene en 25 Euro per gehuisvest kind per week. Zij voldoen met het GVA ook aan de hierboven genoemde taakstelling.

4.2.3 **Arbeidsmarkt**

Per 1 januari 2015 is aan het inburgeringsexamen binnen de module Kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) de component *Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt* toegevoegd.

In oktober 2015 is de **Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen** (TWIV) opgericht, bestaande uit de Vereniging Nederlandse Gemeenten, werkgeversorganisatie VNO-NCW, vakbonden FNV en CNV, de Sociaal-Economische Raad, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Divosa, VluchtelingenWerk Nederland, Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF, Vluchtelingen-Organisaties Nederland, MKB-Nederland, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.³⁷ De inzet van de Taskforce is de (arbeidsmarkt) participatie en integratie van vergunninghouders te versnellen en te verbeteren door te investeren in screening, matching, integratie, kennis uitwisselen en het onderlinge netwerk te versterken. Dit houdt in dat door middel van een screening van asielstatushouders vroeg duidelijk wordt welke werkervaring, diploma's en talenten vergunninghouders met zich mee brengen. Daarnaast bekijkt de Taskforce de mogelijkheden om asielstatushouders aan de arbeidsmarkt te koppelen en zet zij in op de vlotte integratie van

³⁶ Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2083

³⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, 32824, nr. 114

asielstatushouders. Tussen de partners wordt informatie uitgewisseld om de beleidsuitvoering op elkaar af te stemmen.

In november 2015 heeft het kabinet aangekondigd dat de participatieverklaring een verplicht onderdeel van de inburgering wordt.³⁸ De participatieverklaring is bedoeld om nieuwkomers te wijzen op de rechten en plichten en de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving. Na de aanpassing van de Wet Inburgering kunnen inburgeringsplichtigen die weigeren de verklaring te ondertekenen een boete van maximaal 1250 euro krijgen. Daarnaast kan hen de verblijfsgunning worden geweigerd.³⁹ Ook komen nieuwkomers die weigeren aan het traject deel te nemen of de verklaring te ondertekenen, niet in aanmerking voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Gestreefd wordt naar een zo vroeg mogelijke invoering, met een uiterlijke invoeringsdatum van 1 juli 2017. Vooruitlopend op de wetwijziging wordt de participatieverklaring reeds per 1 januari 2016 aangeboden aan statushouders en hun gezinsleden binnen het traject van de maatschappelijke begeleiding.

4.3 Samenwerking, overleg en coördinatie

Naast de hierboven genoemde Ministeriele Commissie Migratie, de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen en de Taskforce Vluchtelingen Hoger Onderwijs zijn er in 2015 nog een aantal andere samenwerkingsverbanden opgestart:

Op 1 januari 2015 is het **Kennisplatform Integratie en Samenleving** van start gegaan. Dit Kennisplatform is opgericht met als doel actuele, objectieve informatie te verzamelen over integratievraagstukken. Deze informatie wordt vervolgens gedeeld met relevante belanghebbenden.

Eind 2014 is het **Platform Opnieuw Thuis** ingesteld. Dit Platform heeft tot taak het proces van huisvesting van vergunninghouders conform artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 te stimuleren en de gemeenten te ondersteunen bij de huisvesting van vergunninghouders. Het Platform is een samenwerkingsverband tussen het Rijk (ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), de Vereniging van Nederlandse Gemeentes (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Vereniging van Woningcorporaties Aedes.

In oktober 2015 is – mede op verzoek van het Platform Opnieuw Thuis – het **OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV)** opgericht. Het OndersteuningsTeam is erop gericht gemeenten te adviseren over de huisvesting van asielzoekers en asielstatushouders. Naast een helpdeskfunctie voor vragen rondom huisvesting, scholing, begeleiding en werk en inkomen voor asielzoekers en asielstatushouders, stelt het OTAV ook regionale accountmanagers aan die advies geven bij knelpunten die gemeenten bij de huisvesting tegenkomen, de gemeenten ondersteuning bieden en

38 Kamerstukken II, 2015-2016, 32824, nr. 115

39 Voor asielgerechtigden geldt dat laatste niet

hen informeren over de rechten en plichten van gemeenten ten aanzien van de taakstelling.

Verder kan het team voor een korte termijn worden ingeschakeld om studies uit te voeren naar huisvestingsprojecten binnen de gemeente.⁴⁰

4.4 Conclusie

De Nederlandse overheid hecht waarde aan de **zelfredzaamheid van vreemdelingen** in het kader van hun integratie in de Nederlandse maatschappij. Meedoen en zelfredzaamheid is dan ook een van de basisprincipes van de in mei 2013 gelanceerde integratieagenda.

Door middel van een sociaal leenstelsel voor de inburgering verkrijgen inburgeringsplichtige migranten de middelen om een inburgeringstraject te doorlopen waarbinnen zij de Nederlandse taal machtig worden en zich oriënteren op de Nederlandse cultuur en de arbeidsmarkt. De lening waarop alle inburgeringsplichtige recht op hebben is per 1 juli 2015 verhoogd naar 10.000 Euro. Specifiek voor asielstatushouders geldt dat zij bij het succesvol afronden van het inburgeringsexamen in aanmerking komen voor een kwijtschelding van hun schuld. Van alle vergunninghouders wordt verwacht dat zij de Nederlandse taal beheersen. Zo kan bijvoorbeeld de bijstandsuitkering van personen die de Nederlandse taal niet voldoende beheersen per 1 januari 2016 worden verlaagd (invoering Wet Taaleis).

De recente **stijging in de asiel-instroom** heeft geleid tot wijzigingen in het Nederlandse asiel- en migratiebeleid. Voor het integratiebeleid betekent dit dat beleidsmatig wordt onderzocht waar asielstatushouders ondersteuning behoeven, zodat binnen het generieke integratiebeleid maatwerk kan worden geboden aan deze doelgroep.

Als gevolg van de verhoogde asiel-instroom kan het gemiddeld zes maanden duren voordat vergunninghouders uitstromen uit de opvanglocaties naar een eigen huurwoning. Hierdoor raken opvanglocaties overbelast. In het akkoord dat het kabinet heeft gesloten met de gemeenten en provincies over onder meer de tijdige huisvesting van alle vergunninghouders is afgesproken dat het Rijk, gemeenten en woningcorporaties inzetten op het creëren van huisvestingsvoorzieningen voor 14.000 asielstatushouders.

In oktober 2015 is de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen (TWIV) opgericht. De inzet van de Taskforce is de (arbeidsmarkt) participatie en integratie van vergunninghouders te versnellen en te verbeteren door te investeren in screening, matching, integratie, kennis uitwisselen en het onderlinge netwerk te versterken.

40 VNG. (2015). *Factsheet: het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders*. https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/het-ondersteuningsteam_20151105.pdf

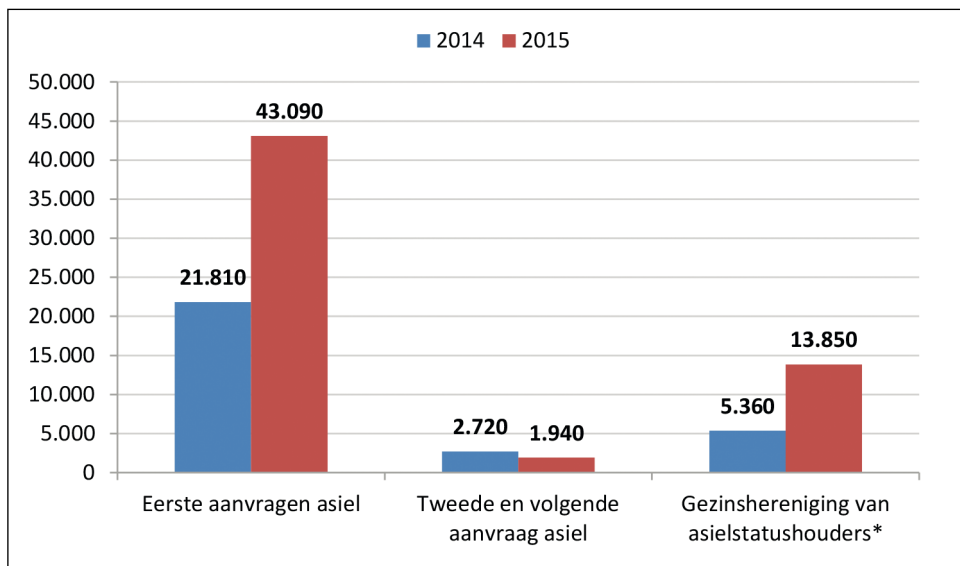
5 INTERNATIONALE BESCHERMING (ASIEL)

5.1 Inleiding

5.1.1 Context

2015 was een buitengewoon jaar wat betreft de instroom van asielzoekers, maar ook ten aanzien van beleidswijziging die zijn doorgevoerd. Sinds de migratiestatistieken worden bijgehouden, is de **instroom van asielzoekers** nog niet zo hoog geweest als in 2015.⁴¹ De totale instroom in 2015 - bestaande uit eerste asielaanvragen, opvolgende asielaanvragen en gezinsleden van asielstatushouders - was 59.100. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van de instroom in 2014 (29.890). Tijdens het piekjaar 1994 kwamen 52.575 asielzoekers naar Nederland, vooral als gevolg van de oorlogen in het voormalige Joegoslavië en Afghanistan.⁴² In 2015 is voornamelijk het aantal eerste asielaanvragen en nareizigers sterk gestegen (zie afbeelding 2). Daarentegen is het aantal tweede en volgende asielaanvragen gedaald.

Afbeelding 2. Ontwikkeling asielaanvragen 2014-2015



Bron: IND. (2016). *De IND in 2015: Jaarverslag*.

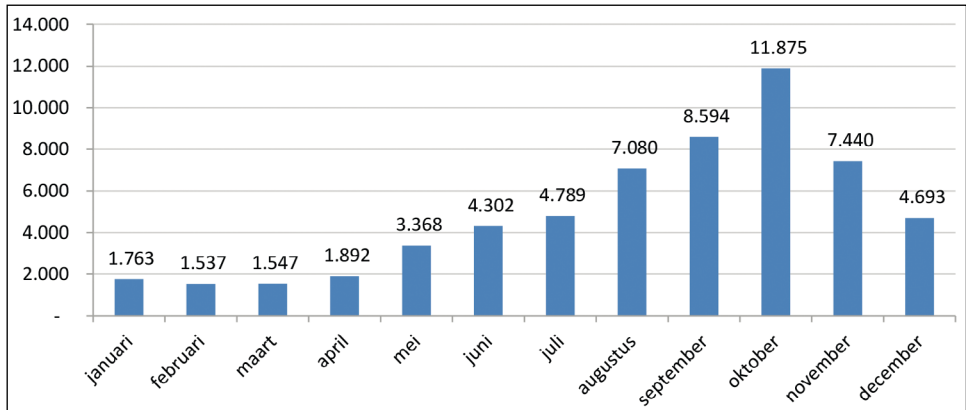
*dit betreft familieleden van vergunninghouders die Nederland zijn ingereisd. Voor meer informatie over gezinshereniging van asielstatushouders (nareis) zie box 9.

41 Rijksoverheid. (2016). *Totale instroom 2015 was 59.100*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/01/08/totale-instroom-2015-was-59-100>

42 NRC. (2016). *Sjoemelen politici met asielcijfers? En 62 andere vragen over asielzoekers*. <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/07/de-draad-kwijt-in-het-asieldebate-hier-vind-je-de-antwoorden#lightbox>

Vooral vanaf mei is een gestage toename van asielaanvragen te zien (zie afbeelding 3). Tijdens de piekmaand oktober zijn 11.875 aanvragen geregistreerd. In de maanden november en december is het aantal asielaanvragen weer afgenomen.

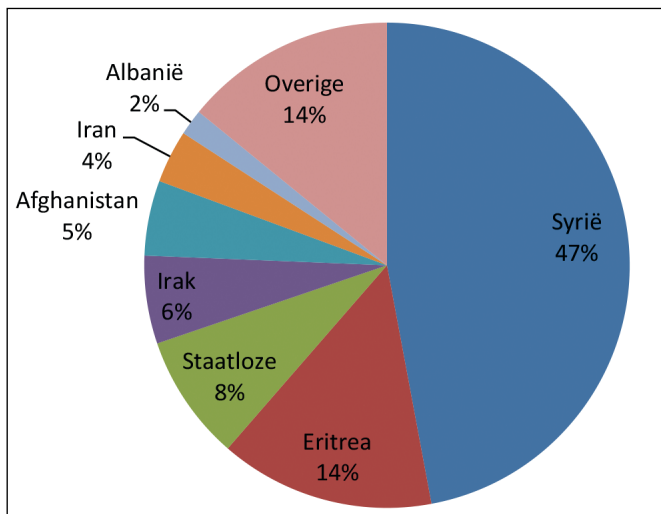
Afbeelding 3. Ontwikkeling aantal asielaanvragen 2015



Bron: IND. (2014). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2014*.

In 2015 kwam bijna de helft van alle asielzoekers uit Syrië (zie afbeelding 4). Andere herkomstlanden waren o.a. Eritrea, Irak, Afghanistan, Iran en Albanië.

Afbeelding 4. Nationaliteit asielzoekers



Bron: IND. (2014). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2014*.

2015 was ook een jaar van talloze **beleidswijzigingen en andere ontwikkelingen** op het gebied van asiel. Veel maatregelen zijn genomen als reactie op de verhoogde instroom, zoals de ontwikkeling van het sporenbeleid, het gebruik van noodopvang en crisishulp opvang en de instelling van de tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie. Daarnaast is volgens plan de Europese Procedurerichtlijn (2013/32/EU) op 20 juli 2015 geïmplementeerd.

5.1.2 *Afbakening en inhoud van het hoofdstuk*

Het hoofdstuk geeft alleen beleidswijzigingen weer die in 2015 hebben plaatsgevonden. Zowel wijzigingen op het gebied van vluchtelingenstatus als voor subsidiaire bescherming zijn beschreven (voor een uitleg over het verschil tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming zie box 3).

Box 3. De twee statuten in het internationale asielrecht: vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming

Het internationale asielrecht kent twee verschillende soorten van bescherming: vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming.

Een vluchteling is een vreemdeling die zich "wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen...".⁴³



Een vreemdeling die niet als vluchteling erkend wordt, kan niettemin voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Subsidiaire bescherming wordt verleend als zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer de asielzoeker naar zijn land van herkomst terugkeert, hij een reëel risico zou lopen op "ernstige schade" (Kwalificatierichtlijn, artikel 2 f). Ernstige schade kan bestaan uit de "doodstraf of executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, ernstige en individuele bedreiging van het leven als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict".⁴⁴

In Nederland verschillen de rechten van een vreemdeling met vluchtelingenstatus en een vreemdeling met subsidiaire bescherming niet. Het Europese recht geeft lidstaten echter veel ruimte om onderscheid te maken tussen de twee statuten.

⁴³ Richtlijn 2011/95/EU, art. 2 d

⁴⁴ Richtlijn 2011/95/EU, art. 15

5.2 Beleidsontwikkelingen

Dit hoofdstuk heeft de volgende structuur: In paragraaf 5.2.1 wordt ingegaan op institutionele wijzigingen. Paragraaf 5.2.2 gaat in op veranderingen wat betreft de inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming. Daarna worden aanpassingen in de asielprocedures beschreven (paragraaf 5.2.3). Verder worden modificaties in het landgebonden asielbeleid toegelicht (paragraaf 5.2.4). Paragraaf 5.2.4 gaat in op verandering op het gebied van opvang. Aanpassingen die te maken hebben met de efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielstelsel komen in paragraaf 5.2.6 aan bod. Ten slotte schetst paragraaf 5.2.7 wijzigingen of nieuwe initiatieven op het gebied van internationale samenwerking.

5.2.1 *Institutionele inrichting*

In 2015 heeft het kabinet in verband met de hoge instroom van asielzoekers een **tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie** ingesteld. De commissie bespreekt onder andere: 1) maatregelen die de oorzaken in derde landen om naar Europa te migreren, verminderen, 2) voorstellen die bijdragen aan een evenwichtig EU-beleid om de migratiestroom te beperken en te komen tot een evenredige verantwoordelijkheidsverdeling binnen de EU; en 3) maatregelen die een snelle en zorgvuldige opvang van en procedure voor zowel asielzoekers als vergunninghouders in Nederland waarborgen.⁴⁵ De commissie bestaat uit bewindspersonen van de meest betrokken departementen.

5.2.2 *Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming*

Invoering van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

Op grond van jurisprudentie gold in Nederland dat wanneer een asielzoeker toerekenbaar geen documenten kan overleggen ten staving van zijn identiteit, nationaliteit en/of asielmotieven, dat van zijn verklaringen een 'positieve overtuigingskracht' (POK) diende uit te gaan om toch nog voor bescherming in aanmerking te komen. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid werd daarom de zogenaamde POK-toets toegepast. Met ingang van 1 januari 2015 is dit beoordelingskader losgelaten. Sindsdien vindt een 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' plaats. De aanpassing werd reeds in januari 2015 ingevoerd vooruitlopend op de introductie van een volledige en ex nunc beoordeling in beroep bij de invoering van de procedurerichtlijn op 20 juli 2015.

De wijze waarop de geloofwaardigheid van een asielrelaas wordt beoordeeld is voor een deel aanpast. Veel van de beoordeling is nog steeds herkenbaar uit het vroegere beleid, zoals de vereiste consistentie in verklaringen. Nieuw is het uitgangspunt waarmee de beoordeling begint. Waar onder het oude beleid de beoordeling altijd begon met de vraag of toerekenbaar documenten ontbraken, moeten onder het nieuwe beleid allereerst de 'relevante elementen' worden vastgesteld. Een relevant element is een aspect uit het asielrelaas dat in verband is te brengen met de wettelijke gronden

voor het verlenen van bescherming, bijvoorbeeld de politieke overtuiging of seksuele geaardheid van een asielzoeker. Daarna wordt de geloofwaardigheid van ieder element beoordeeld. Op basis van de relevantie en geloofwaardigheid van de verschillende elementen maakt de beslismedewerker van de IND een integrale afweging en komt tot zijn oordeel. De idee is dat daarmee beter inzichtelijk wordt gemaakt hoe de IND tot haar beoordeling is gekomen, hetgeen van belang werd geacht met het oog op de invoering van de volledige en ex nunc toets in beroep.

Nieuwe verblijfsgrond voor uitgeprocedeerde Dublinclaimant

In het arrest Cimade van het Hof van Justitie van 27 september 2012 (C-179/11) is bepaald dat een vreemdeling die kan worden overgedragen op grond van de Dublinverordening na een afwijzende asielbeschikking rechtmatig verblijf en recht op opvang heeft op grond van de Opvangrichtlijn tot aan de effectieve overdracht. Omdat het Nederlandse stelsel hiervoor geen voorziening kende, is in januari 2015 een nieuwe verblijfsgrond gecreëerd voor deze specifieke situatie.⁴⁶ Dit verblijfsrecht eindigt bij realisering van de effectieve overdracht of indien de vreemdeling Nederland kennelijk heeft verlaten. Verder wordt door de wijziging een grondslag geboden voor verlening van een vreemdelingenidentiteitsbewijs (W-document)⁴⁷. De wijziging is opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000.

Invoering van een lijst van ‘veilige landen van herkomst’

Met ingang van 14 november 2015 heeft Nederland een nationale lijst van ‘veilige landen van herkomst’ opgesteld.⁴⁸ Voor een asielzoeker afkomstig uit een veilig land van herkomst betekent dit dat in beginsel wordt aangenomen dat hij niet voor internationale bescherming in aanmerking komt. De aanvrager kan echter substantiële redenen aanvoeren waarom het land in zijn specifieke geval niet veilig is. Daarmee rust er dus een zwaardere bewijslast op de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij in aanmerking komt voor internationale bescherming.⁴⁹ De volgende landen zijn in eerste instantie op de lijst geplaatst: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Andorra, Monaco, San Marino, Vaticaanstad, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, de Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland.⁵⁰

Aanscherping beleid inzake weigeren en intrekken asielvergunning na misdrijf

In november 2015 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgesteld het beleid inzake het weigeren en intrekken van asielvergunningen na misdrijven aan te scherpen.⁵¹ Onder de nieuwe regeling kan de verblijfsvergunning van vluchtelingen die veroordeeld worden tot een onvoorwaardelijke en onherroepelijke gevangenisstraf van tien maanden ingetrokken of geweigerd worden. Voorheen was dit 24 maanden.

46 Kamerstukken II, 2014-2015, 34 128, nr. 3

47 Een vreemdelingenidentiteitsbewijs (W-document) is bestemd voor vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd en nog geen (definitieve) beslissing op hun aanvraag hebben ontvangen

48 De landenlijst is opgenomen in bijlage 13 van het Voorschrift Vreemdelingen

49 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2076

50 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2076

51 Rijksoverheid. (2015). *Staatssecretaris Dijkhoff scherpt beleid om asielvergunning in te trekken of te weigeren aan.*

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/25/staatssecretaris-dijkhoff-scherpt-beleid-om-asielvergunning-in-te-trekken-of-te-weigeren-aan>

Hierdoor kan de verblijfsvergunning nu ook worden geweigerd of ingetrokken bij delicten als het verspreiden van kinderporno of het opzettelijk toebrengen van zeer zwaar lichamelijk letsel met behulp van een wapen (niet zijnde een vuurwapen). Voor ontvangers van subsidiaire bescherming komt deze grens te liggen bij een gevangenisstraf van zes maanden (voorheen 18 maanden). Dan gaat het om delicten als openlijke geweldpleging die zwaar lichamelijk letsel tot gevolg heeft of om personen die zich zeer frequent schuldig maken aan delicten als tasjesroof of insluiping. Op 1 februari 2016 is de nieuwe regel in werking getreden.⁵²

5.2.3 *Procedures voor internationale bescherming*

In 2015 hebben een aantal wijzigingen in de Nederlandse asielprocedure plaatsgevonden. De meest belangrijke worden hieronder kort toegelicht.

Implementatie van de Europese opvang- en procedurerichtlijnen

In 2015 zijn de Europese opvang- en procedurerichtlijnen geïmplementeerd (2013/33/EU en 2013/32/EU). De richtlijnen harmoniseren de normen op het terrein van asielprocedures en asielopvang. Verschillen op het gebied van procedures en opvang zijn mogelijk een belangrijke reden voor secundaire stromen van asielzoekers binnen de EU. Door het reduceren van deze verschillen streeft de EU ernaar secundaire stromen te beperken. Verder moeten de richtlijnen ook zorgdragen voor een effectieve en efficiënte asielprocedure en waarborgen voor asielzoekers in de asielprocedure. Welke concrete veranderingen de implementatie van de richtlijnen mee heeft gebracht, wordt hieronder toegelicht. Een gedetailleerde uitleg van de implementatie van de opvang- en procedurerichtlijnen is te vinden in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.⁵³

Invoering van de 'grensprocedure'

Door de wijziging wordt de procedure in het aanmeldcentrum Schiphol, de voormalige 'procedure aan de grens', ingericht als een grensprocedure in de zin van de procedurerichtlijn.⁵⁴ Dat houdt in dat een vreemdeling die aan de EU-buitengrens (op Schiphol) aankomt en daar asiel aanvraagt, niet meteen toegang tot Nederland krijgt en in grensdetentie wordt geplaatst (met uitzondering van minderjarigen). De IND moet dan binnen vier weken bepalen of een asielverzoek van iemand die op Schiphol aankomt niet in behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk is of kennelijk ongegrond is. Als dat het geval is, blijft de vreemdeling na afwijzing van zijn asielaanvraag in grensdetentie totdat hij het land kan verlaten. Als dat niet het geval is, wordt de grensprocedure beëindigd, de grensdetentie opgeheven en de aanvraag verder in de gewone asielprocedure behandeld.

Een duidelijk verschil tussen de nieuwe grensprocedure en de voormalige asielprocedure aan de grens is dat de IND aanvragen in de grensprocedure alleen op basis van een beperkt aantal gronden kan afdoen (namelijk niet in behandeling nemen, niet-ontvan-

52 Rijksoverheid. (2016). *Intrekking of weigering asielvergunning ook bij voorwaardelijke straf of taakstraf*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/05/25/intrekking-of-weigering-asielvergunning-ook-bij-voorwaardelijke-straf-of-taakstraf>

53 Kamerstukken II, 2014-2015, 34 088, nr. 3

54 Rijksoverheid. (2015). *Eerste Kamer akkoord met nieuwe richtlijn voor asielprocedure*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/07/07/eerste-kamer-akkoord-met-nieuwe-richtlijn-voor-asielprocedure>

kelijk of kennelijk ongegrond). Voor 20 juli 2015 werd iedere aanvraag die binnen de algemene asielprocedure kon worden afgedaan in de regel binnen de gesloten setting van het Justitieel Complex Schiphol behandeld en golden geen nadere inhoudelijke criteria.

Wat ook nieuw is ten opzichte van het oude systeem is dat het besluit omtrent de verlening of weigering van toegang tot Nederland wordt uitgesteld of opgeschort voor de duur van de grensprocedure. Voorheen werd er geen onderscheid gemaakt tussen een uitgestelde of opgeschorte besluit omtrent de toegang. Wanneer een vreemdeling vóór de toegangsweigering (bv. tijdens de controle op Schiphol) een asielverzoek indient, wordt het besluit tot toegangsweigering uitgesteld en grensdetentie opgelegd voor de duur van de grensprocedure. Wanneer de vreemdeling ná de toegangsweigering een asielverzoek indient, wordt het besluit tot toegangsweigering opgeschort en eveneens grensdetentie opgelegd voor de duur van de grensprocedure.

Nieuwe afdoeningsgronden

De (herschikte) Procedurerichtlijn heeft aanleiding gegeven om een aantal nieuwe afdoeningsvarianten in de Nederlandse Vreemdelingenwet te introduceren. Eerder kon een asielaanvraag alleen worden ingewilligd, afgewezen of buiten behandeling worden gesteld. De nieuwe afdoeningsvarianten zijn:

- Het inwilligen van de asielaanvraag;
- Het **niet in behandeling nemen** van een asielaanvraag: Hiervan is sprake indien ingevolge de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag. Hiervoor is een aparte procedure geïntroduceerd die afwijkt van de algemene asielprocedure;
- Het **niet-ontvankelijk verklaren** van een asielaanvraag: Hiervan is sprake indien - kort samengevat - de vreemdeling al in een andere lidstaat of derde land internationale bescherming geniet, sprake is van een veilig derde land, of als sprake is van een opvolgende asielaanvraag waaraan geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
- Het **kennelijk ongegrond verklaren** van een asielaanvraag: Hiervan is sprake indien een aanvraag ongegrond is en zich bovendien tenminste één aanvullende omstandigheid voordoet. Gedacht moet worden aan bijvoorbeeld aanvragen waarbij alleen aangelegenheden aan de orde zijn gesteld die niet ter zake doen voor de beantwoording van de vraag of een verblijfsvergunning asiel moet worden verleend (bijv. enkel sociaaleconomische asielmotieven), aan vreemdelingen die waarschijnlijk, te kwader trouw, zich hebben ontdaan van identiteits- of reisdocumenten en aan vreemdelingen die op ernstige gronden een gevaar vormen voor de openbare orde of veiligheid, of aan vreemdelingen die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst;
- Het **buiten behandeling stellen** van een asielaanvraag: Dit is aan de orde als de vreemdeling heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te ver-

strekken die van wezenlijk belang is voor de beoordeling van de aanvraag, de vreemdeling toerekenbaar niet is verschenen bij een (nader) gehoor of de vreemdeling met onbekende bestemming is vertrokken;

- Het **ongeground verklaren** van een asielaanvraag: Het betreft hier een 'gewone' afwijzing van een asielaanvraag wegens de ongeloofwaardigheid of onvoldoende zwaarwegendheid van de door de vreemdeling naar voren gebrachte feiten en omstandigheden.

Nieuwe beslistermijnen

De richtlijn kent een eigen stelsel van beslistermijnen. Deze zijn in de Nederlandse wetgeving overgenomen. Hieronder wordt de nieuwe situatie kort toegelicht (zie ook afbeelding 5).

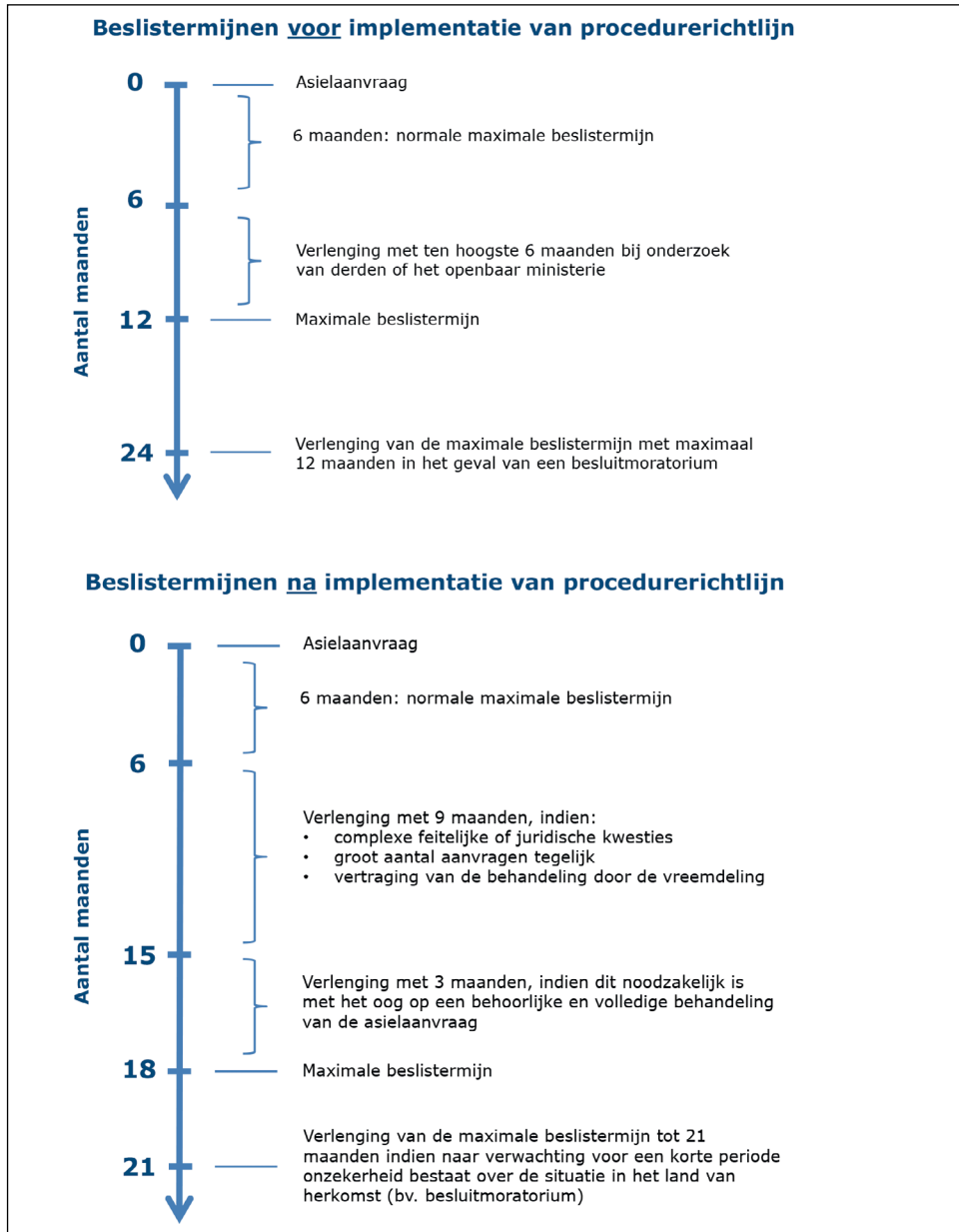
De richtlijn eist dat de beslissingsautoriteit, in Nederland de IND, binnen zes maanden op een asielaanvraag moet beslissen. De zelfde termijn gold al in het oude stelsel. In een aantal gevallen kan deze termijn met negen maanden (voorheen zes maanden) worden verlengd, te weten indien:

- complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn;
- een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient, waardoor het in de praktijk moeilijk is de aanvraag binnen de termijn van zes maanden af te ronden;
- de vertraging van de behandeling van de aanvraag aan de vreemdeling valt toe te schrijven.

Nieuw is dat na deze verlenging met negen maanden, de termijn nog eens met drie maanden kan worden verlengd indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de asielaanvraag. Met deze mogelijkheid dient zeer terughoudend te worden omgegaan.

Hiermee geldt derhalve een maximale (individueel vastgestelde) beslistermijn van in totaal 18 maanden. Deze termijn kan echter worden verlengd tot ten hoogste 21 maanden (voormalig 24 maanden), indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid bestaat over de situatie in het land van herkomst. Dit ziet op een situatie waarin thans een besluitmoratorium wordt ingesteld.

Afbeelding 5. Beslistermijnen voor en na de implementatie van de procedure-richtlijn



Bron: *Kamerstukken II*, 2014-2015, nr. 34 088 nr. 3

Introductie van de motiveringsplicht bij subsidiaire bescherming

Met de implementatie van de procedurerichtlijn op 20 juli 2015 moet bij verlening van subsidiaire bescherming gemotiveerd worden waarom de vreemdeling niet als vluchteling wordt aangemerkt. Tegelijkertijd kan de nationale rechter het beroep van een doorprocederende asielzoeker niet-ontvankelijk verklaren indien de onderscheiden vergunningen dezelfde rechten in het leven roepen.

IND moet medisch onderzoek uit laten voeren indien nodig voor beslissing

De procedurerichtlijn schrijft voor dat de IND, indien dit voor de beoordeling van de asielaanvraag relevant wordt geacht, een medisch onderzoek naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade dient te regelen. Hiermee is het dus niet enkel meer de vreemdeling die een onderzoek naar de oorzaak van littekens of psychische klachten in laat stellen, die verplichting kan ook bij de IND komen te liggen. Het criterium 'indien dit relevant wordt geacht' biedt een zekere beoordelingsruimte. Gedachte is dat vooral in zaken waarin wordt ingeschat dat de resultaten van het onderzoek de doorslag kunnen geven ten aanzien van de beoordeling van geloofwaardigheid van de verklaringen, er een verplichting zal zijn een onderzoek in te stellen. Dit doet zich dus niet voor in geval van een inwilliging of een duidelijk ongeloofwaardige zaak.

Bevestiging van nader gehoor door asielzoeker

De vreemdeling dient gevraagd te worden te bevestigen dat het verslag van het nader gehoor over de reden van zijn asielaanvraag, een juiste weergave is van zijn verklaringen. Een weigering dit te bevestigen belet echter niet het nemen van een beslissing op de asielaanvraag. De vreemdeling wordt verzocht deze verklaring samen met de correcties en aanvullingen in te dienen. Met ingang van 1 juni 2015 is een pilot begonnen waarbij in een beperkt aantal zaken aan vreemdelingen zal worden toegestaan een opname te maken van het nader gehoor. Hiervan is in de praktijk echter geen gebruik gemaakt. Daarom is de pilot vervolgens breder uitgerold, met hetzelfde resultaat.

Invoering van een volledig en ex nunc onderzoek bij rechterlijke toetsing

De Procedurerichtlijn schrijft voor dat de vreemdeling een daadwerkelijk rechtsmiddel dient te hebben, dat een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden omvat. Daaruit vloeien twee belangrijke wijzigingen voort:

- Van marginale naar volledige rechterlijke toetsing - Voorheen toetste de rechter het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het asielrelaas terughoudend (oftewel marginaal). Een marginale rechterlijke toetsing betekent dat de rechter nagaat of de IND redelijkerwijs tot de beslissing in kwestie had kunnen komen. Het is uiteindelijk aan de rechterlijke macht om te bepalen hoe indringend de rechterlijke toets dient te zijn. Mede naar aanleiding van een advies van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is in de Memorie van Toelichting echter benadrukt dat in de optiek van de wetgever sprake dient te zijn van een toetsende en niet van een beoordelende rechter.

- Van ex tunc naar ex nunc onderzoek – Verder is het rechterlijke ex tunc onderzoek vervangen door een ex nunc onderzoek. Terwijl vroeger de rechter naar de casus keek vanuit de situatie die bestond ten tijde van de beslissing (ex tunc), beoordeelt de rechter nu het besluit van de IND vanuit de huidige situatie. Ontwikkelingen die zich na het besluit hebben voorgedaan (bv. ziekte, geboorte van kinderen), neemt de rechter dus mee in zijn oordeel.

Termijnen voor het doen van een uitspraak op beroep

Nederland heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt termijnen vast te stellen waarbinnen een rechter uitspraak moet doen op beroep. Hierdoor moet in zaken die in de algemene asielprocedure zijn afgedaan in ieder geval - ongeacht of aan het beroep wel of geen schorsende werking⁵⁵ toekomt - binnen vier weken uitspraak worden gedaan. Voor het overige geldt dat in zaken waarin het beroep schorsende werking heeft, ook binnen vier weken uitspraak moet worden gedaan. Enkel in zaken die in de verlengde asielprocedure zijn afgedaan en waarin aan het beroep schorsende werking toekomt, geldt een langere uitspraaktermijn van 23 weken.

Gewijzigde rechtsgrondslag bewaring asielzoekers

De opvangrichtlijn creëert ook een inhoudelijk kader voor detentie van asielzoekers. Afgezien van de mogelijkheid om bij een procedure aan de grens de vreemdeling de feitelijke toegang tot het gebied te ontzeggen door hem te detineren, introduceerde deze Richtlijn vier verschillende gronden voor detentie van een asielzoeker.⁵⁶ Voor vreemdelingen die als gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid beschouwd kunnen worden heeft de wet de mogelijkheid gecreëerd om bijzondere gevallen de bewaring als asielzoeker maximaal 15 maanden te laten duren.

Invoering van een eigenstandige procedure voor Dublinclaimanten

De Dublinprocedure is per 20 juli 2015 gewijzigd. Aanvragen van Dublinclaimanten worden niet langer afgedaan in de algemene of verlengde asielprocedure, maar in een eigenstandige procedure die meer is toegesneden op de processtappen die volgen uit de Verordening.

Ontwikkeling van het 'sporenbeleid'

Een van de meest belangrijke ontwikkeling in 2015 was de uitwerking van het 'sporenbeleid', dat op 1 maart 2016 officieel is ingevoerd. Omdat de feitelijke beleidswijziging pas in 2016 heeft plaats gevonden, wordt het sporenbeleid in het volgende alleen kort geschetst. Doel van het sporenbeleid is het de wachttijd voor asielzoekers, die in 2015 fors is gestegen vanwege de hoge instroom, niet verder te laten oplopen en het werk voor de asielketen zo efficiënt mogelijk in te richten. Nieuw is dat asielzoekers direct bij aanmelding in een spoor worden geplaatst met een eigen procedure. Er wordt dus niet meer standaard in alle gevallen het vaste stramien van de achtdaagse Algemene Asielprocedure gevolgd. Processtappen die voor bepaalde asielzoekers overbodig zijn, hoeven niet doorlopen te worden en dat moet leiden tot een efficiënter proces.

⁵⁵ Schorsende werking betekend dat de asielzoeker gedurende de behandelingstijd van zijn beroep in Nederland mag blijven

⁵⁶ In de Nederlandse vreemdelingenwet zijn deze mogelijkheden in het nieuwe artikel 59b Vw geïmplementeerd

5.2.4 *Landgebonden asielbeleid*

In aanvulling op het algemeen geldende asielbeleid kent Nederland in bepaalde gevallen ook een landgebonden asielbeleid. Hieronder zijn de wijzigingen per land weergegeven. Een overzicht van alle wijzigingen per type wijzigingen – bv. alle nieuw aangewezen risicogroepen – is te vinden aan het eind van de paragraaf.

Box 4. Wat is het landgebonden asielbeleid en hoe wordt het vastgesteld?

Het landgebonden asielbeleid legt specifieke beleidsregels neer voor het beoordelen van asielaanvragen van vreemdelingen uit bepaalde landen. Doel van het vastleggen van landspecifieke beleidsregels is duidelijkheid te scheppen voor IND-medewerkers die asielaanvragen beoordelen en daardoor verschillen in de beoordeling van gelijksoortige asielaanvragen te verminderen. Het landenbeleid is beschreven in deel C van het Vreemdelingencirculaire. Eind 2015 waren er voor 28 landen specifieke beleidsregels gedefinieerd.

Het landenbeleid wordt bepaald door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. In de meeste gevallen baseert hij zich op de ambtsberichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een ambtsbericht beschrijft de situatie in een land van herkomst van asielzoekers, met bijzondere aandacht voor aspecten die relevant zijn voor de beoordeling van asielaanvragen (bv. mensenrechtensituatie, oorlogen/conflicten, etc.). Het verschijnen van een nieuw ambtsbericht met nieuwe relevante informatie geeft vaak aanleiding tot wijzigingen in het landgebonden beleid.

Azerbeidzjan

In 2015 heeft de IND nieuwe beleidsregels ingevoerd betreffende de categorieën van personen die niet op de bescherming van de Azerbeidzjans autoriteiten kunnen rekenen.⁵⁷ In kader van de nieuwe regels neemt de IND in ieder geval voor de volgende categorieën aan dat het niet mogelijk is de bescherming van de autoriteiten te verkrijgen:

- Personen behorend tot de Armeense bevolkingsgroep in Azerbeidzjan;
- Personen met de Azerbeidjaanse nationaliteit en die gehuwd zijn of een duurzame relatie onderhouden met een persoon die behoort tot de Armeense bevolkingsgroep in Azerbeidzjan;
- Personen behorend tot de Armeense bevolkingsgroep uit Nagorny Karabach, van wie de IND heeft geconcludeerd dat zij in Nagorny Karabach te vrezen hebben voor vervolging.

Bovenstaande beleidsregels gelden ook voor kinderen uit gemengde huwelijken of duurzame relaties. Als het kind verblijft in een gescheiden gezin, toetst de IND de situatie van het kind aan de hand van de bevolkingsgroep van de ouder, bij wie het kind verblijft.

57 Of een asielzoeker bescherming van de autoriteiten in zijn eigen land kan invoeren, is een belangrijk criteria voor de beoordeling van zijn asielaanvraag

China

Na aanleiding van een uitspraak van de Raad van State heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in augustus 2015 een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor Oeigoeren uit China.⁵⁸ Het moratorium is op 2 september 2015 voor een jaar in werking getreden.

Box 5. Wat is een besluit- en vertrekmoratorium?

De instelling van een besluitmoratorium betekent dat de wettelijke beslistermijn van lopende asielaanvragen, en van asielaanvragen die tijdens het moratorium worden ontvangen, met maximaal een jaar kan worden verlengd. Per 20 juli 2015, vanwege de implementatie van de Procedurerichtlijn, kan de beslistermijn worden verlengd tot ten hoogste 21 maanden in totaal, gerekend vanaf het datum van de asielaanvraag. Met een vertrekmoratorium worden uitgeprocedeerde asielzoekers die onder het toepassingsgebied vallen van het moratorium niet verplicht terug te keren naar hun land van herkomst. Ook wordt hen opvang geboden tijdens de duur van het vertrekmoratorium. Besluitmoratoria en vertrekmoratoria worden meestal gelijktijdig ingesteld.

Democratische Republiek Congo

In februari 2015 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op basis een recent ambtsbericht over Congo geconcludeerd dat in de regio's Haut- en Bas-Uélé geen sprake meer is van een uitzonderlijke situatie van willekeurig geweld.⁵⁹ Volgens deze inschatting lopen personen in het gebied dus niet meer bij voorbaat een reëel risico op ernstige schade (bv. doodstraf, foltering, bedreiging van het leven). Personen uit Haut- en Bas-Uélé hebben dus geen recht meer op bescherming alleen op basis van het feit dat zij afkomstig zijn uit het betreffende gebied (voor meer informatie over subsidiaire bescherming op basis van art. 15 van de Kwalificatierichtlijn zie box 6). De IND zal echter nog niet overgaan tot het intrekken van vergunningen die in het verleden op basis van de onveilige situatie in Haut- en Bas-Uélé verleend zijn. Het intrekken van deze verblijfsvergunningen kan pas plaatsvinden als de situatie duurzaam verbeterd is. Of dit het geval is, kan op dit moment nog niet voorspeld worden.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2014-2015, 19 637, nr. 2026

⁵⁹ Kamerstukken II, 2014-2015, 19 637, nr. 1946

Box 6. Subsidiaire bescherming op grond van een risico op ernstige schade (artikel 15 Kwalificatierichtlijn)

In het geval dat een asielzoeker niet als vluchteling erkend wordt, maar hij een reëel risico loopt op ernstige schade als hij naar zijn thuisland zou terugkeren, komt hij voor subsidiaire bescherming in aanmerking. 'Ernstige schade' wordt in artikel 15 van de Europese Kwalificatierichtlijn (2011/95/EG) gedefinieerd als bestaand uit:

- a) de doodstraf of executie; of
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; of
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Veel Europese landen leggen in hun landgebonden asielbeleid vast welke gebieden zij als '15c-gebieden' definiëren. In het geval dat een gebied als 15c-gebied wordt aangewezen, betekent dat, dat alle asielzoekers die aannemelijk kunnen maken dat zij uit dat gebied afkomstig zijn en geen vestigingsalternatief in hun eigen land hebben, niet teruggestuurd kunnen worden en in beginsel in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel.

Irak

Na het einde van het besluit- en vertrekmoratorium voor Irak⁶⁰ op 16 oktober 2015 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie enkele beleidswijzigingen doorgevoerd op basis van nieuwe inzichten uit een recent ambtsbericht.⁶¹ Voortaan gelden de volgende gebieden als 'onveilig' in de zin dat er sprake is van willekeurig geweld met een reëel risico op ernstige schade (15c-gebieden):⁶²

- De volgende provincies:
 - Anbar
 - Ninewa
 - Salaheddin
 - Ta'mim
 - Diyala
- De delen van de ring 'rondom' de stad Bagdad (de zogenaamde Baghdad-belts) die grenzen aan de provincies Anbar, Salaheddin en Diyala.

Daarnaast heeft de IND in 2015 geconcretiseerd in welke gevallen asielzoekers afkomstig uit een 'onveilig' gebied uit Irak in beginsel geen binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief hebben. De IND neemt aan dat voor de volgende categorieën asielzoekers die afkomstig zijn uit 'onveilige' gebieden (d.w.z. 15c-gebieden) in beginsel geen binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief bestaat:

60 Het besluit- en vertrekmoratorium gold voor Iraakse vreemdelingen afkomstig uit de provincies Bagdad, Anbar, Ninewa, Salaheddin, Ta'mim (Kirkuk), Diyala en Babil

61 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2015). *Ambtsbericht Veiligheidssituatie in Irak*

62 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2105

- Minderjarige vreemdelingen die geen familie hebben in het gebied dat als vlucht- of vestigingsalternatief zou gelden;
- Vreemdelingen die behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep zoals gedefinieerd in het beleid (bv. christenen en joden uit Centraal- en Zuid-Irak etc.).

Verder neemt de IND aan dat een vreemdeling afkomstig uit een onveilig gebied (d.w.z. 15c-gebied) geen binnenlands vlucht- of vestigingsalternatief heeft in de Koerdische Autonome Regio (KAR), tenzij er concrete tegenindicaties zijn.

Iran

N.a.v. het verschijnen van een thematisch ambtsbericht over de situatie van christenen en LHBT's in Iran in mei 2015⁶³ heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie besloten het asielbeleid voor Iraanse christenen te wijzigen.⁶⁴ De volgende groepen christenen worden voortaan aangemerkt als groepen die systematisch blootstaan aan vervolging:

- christenen die actief zijn voor 'nieuwe kerken' of evangeliseren;
- leden van huiskerken;
- tot het christendom bekeerde moslims die hun geloof openlijk belijden, bijvoorbeeld door het bijwonen van kerkdiensten.

Daarnaast worden christenen, bahai's en soefi's voortaan aangemerkt als risicogroepen en niet langer als groepen van bijzondere aandacht (voor meer informatie over risicogroepen zie box 7).

Box 7. Wat zijn 'risicogroepen'?

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kan een bevolkingsgroep als risicogroep aanwijzen als blijkt dat vervolging van vreemdelingen behorend tot deze groep in het land van herkomst voorkomt. Het hoeft daarbij niet te gaan om systematische vormen van vervolging. Ook als de vervolging een meer incidenteel karakter heeft, kan de Staatssecretaris een bevolkingsgroep aanwijzen als risicogroep.⁶⁵ Voor asielzoekers uit risicogroepen gelden minder hoge eisen bij het aannemelijk maken van hun asielrelaas dan bij andere asielzoekers.⁶⁶ Wie behoort tot een risicogroep, komt in aanmerking voor een vluchtelingenstatus.⁶⁷ Voorbeelden van groepen die in sommige landen als risicogroepen zijn aangewezen, zijn o.a. LHBT's, christenen, journalisten en politieke activisten.

63 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2015). *Thematisch ambtsbericht situatie van Christenen en van LHBT's in Iran 2015*

64 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 2023

65 Paragraaf C 3.2. van het Vreemdelingencirculaire

66 Vluchtelingenwerk. (z.j.). *Standpunt: risicogroepen*. Geraadpleegd 8 juni 2016, <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/standpunten/standpunt-risicogroepen>

67 Vluchtelingenwerk. (z.j.). *Standpunt: risicogroepen*. Geraadpleegd 8 juni 2016, <http://www.vluchtelingenwerk.nl/wat-wij-doen/standpunten/standpunt-risicogroepen>

Jemen

Het asielbeleid tegenover Jemenitische asielzoekers is in 2015 gewijzigd op grond van de fragiele situatie in het land. Uit brieven van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer⁶⁸ blijkt dat de situatie sterk is verslechterd. De machtsstrijd tussen Houthis-milities en de regering van Jemen hebben tot een humanitair zorgwekkende situatie geleid. Volgens een VN schatting zijn er ca. 1.700 burgerdoden gevallen sinds begin dit jaar (op een totaal aantal van ruim 3.500 doden), en heeft 80% van de bevolking humanitaire hulp nodig.⁶⁹ Als gevolg hiervan is in juli 2015 een besluit- en vertrekmoratorium voor de duur van een half jaar ingesteld. In februari 2016 is het besluit- en vertrekmoratorium nogmaals met een half jaar verlengd.⁷⁰

Libië

N.a.v. een gezamenlijke landenrapportage van Nederland, België, Zweden en Noorwegen over Libië heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie besloten een aantal groepen van personen als risicogroepen aan te wijzen.⁷¹ Het gaat hierbij om:

- LHBT's;
- (bekeerde) christenen;
- (staatloze) Palestijnen;
- politieke activisten;
- mensenrechtenactivisten;
- leden van het justitieel apparaat;
- werknemers van non-gouvernementele organisaties;
- journalisten;
- vrouwen die werkzaam zijn in de publieke sector;
- vreemdelingen die behoren tot een stam waarvan bekend was dat zij loyaal waren aan het bewind van Gaddafi⁷²; en
- vreemdelingen die als (onder)officier hebben gediend tijdens het Gaddafi regime.

Pakistan

N.a.v. van een thematisch ambtsbericht⁷³ over de situatie van christenen en ahmadi's in Pakistan uit november 2014 zijn in februari 2015 ook Pakistaanse christenen aangewezen als risicogroep (naast ahmadi's die al eerder als risicogroep waren aangewezen).⁷⁴

Russische Federatie

In 2015 zijn lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender (lhbt) asielzoekers afkomstig uit de Russische Federatie als risicogroepen aangewezen.⁷⁵ Basis voor deze beslissing is een in augustus 2015 verschenen ambtsbericht.⁷⁶

68 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 32 623, nr. 151; *Kamerstukken II*, 2014-2015, 32 623, nr. 152

69 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 32 623, nr. 2024

70 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 2023

71 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 1942

72 De IND beschouwt in ieder geval als stammen waarvan bekend is dat zij loyaal waren aan het bewind van Gaddafi: Tawergha's, Gwelish, Mashashiya's, Toearegs, en Tobu's

73 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014). *Thematisch ambtsbericht positie van Ahmadi's en Christenen in Pakistan*

74 Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 16 februari 2015, Stcrt. 2015, 4961 (WVBV 2015/3)

75 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2029

76 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2015). *Algemeen ambtsbericht Russische Federatie*

Somalië

N.a.v. van een algemeen ambtsbericht over de situatie in Somalië⁷⁷ heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in april 2015 een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor asielzoekers afkomstig uit gebieden in Centraal- en Zuid-Somalië die onder controle staan van Al-Shabaab.⁷⁸ Het moratorium was geldig voor zes maanden en is in oktober 2015 opnieuw met zes maanden verlengd.⁷⁹

Daarnaast zijn in 2015 de volgende groepen als risicogroepen aangewezen:⁸⁰

- overheidsfunctionarissen;
- leden van het gerechtelijk apparaat;
- leden van AMISOM;
- personen werkzaam voor internationale organisaties of internationale delegaties;
- personen die er door Al-Shabaab van worden verdacht te spioneren voor de overheid;
- journalisten.

Sudan

In 2015 is het beleid gewijzigd ten aanzien van groepen die een risico lopen in Sudan. Waar voorheen enkele groepen zoals de Nuba en vermeend aanhangers van de SPLM/Noord specifiek werden benoemd als risicogroep en kwetsbare minderheidsgroep, is dit verruimd naar alle (vermeend) aanhangers van de (gewapende) oppositie.⁸¹

Overzicht van wijzigingen in het landgebonden beleid

Een overzicht van de meest belangrijke wijzigingen per type wijziging is in tabel 1 weergegeven.

77 Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2014). *Algemeen ambtsbericht Somalië*

78 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 1992

79 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2052

80 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 1992

81 Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 november 2015, Stcrt. 2015, 43131; *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2074

Tabel 1. Overzicht van wijzigingen in 2015

Groepen die systematisch blootstaan aan vervolging	Nieuw aangewezen groepen die systematisch blootstaan aan vervolging Iran • Christenen die actief zijn voor 'nieuwe kerken' of evangeliseren • Leden van huiskerken • Tot het christendom bekeerde moslims die hun geloof openlijk belijden
Risicogroepen	Nieuwe aangewezen risicogroepen Iran • christenen • bahai's • soefi's Libië • LHBT's • (bekeerde) christenen • (staatloze) Palestijnen • politieke activisten • mensenrechtenactivisten • leden van het justitieel apparaat • werknemers van non-gouvernementele organisaties • journalisten • vrouwen die werkzaam zijn in de publieke sector • vreemdelingen die behoren tot een stam waarvan bekend was dat zij loyaal waren aan het bewind van Gaddafi • vreemdelingen die als (onder)officier hebben gediend tijdens het Gaddafi regime. Pakistan • Pakistaanse christenen aangewezen als risicogroep Rusland • LHBT's Somalië • overheidsfunctionarissen • leden van het gerechtelijk apparaat • leden van AMISOM

	• personen werkzaam voor internationale organisaties of internationale delegaties • personen die er door Al-Shabaab van worden verdacht te spioneren voor de overheid • journalisten Sudan • alle (vermeend) aanhangers van de (gewapende) oppositie
15c-gebieden	Nieuwe 15c-gebieden Irak • provincies: Anbar, Ninewa, Salaheddin, Ta'mim, en Diyala • de delen van de ring 'rondom' de stad Bagdad (de zogenaamde Bagdad-belts) die grenzen aan de provincies Anbar, Salaheddin en Diyala Geen 15c-gebieden meer Congo • regio's Haut- en Bas-Uélé
Besluit- en vertrek-moratoria	Nieuw besluit- en vertrekmoratoria China • augustus 2015: besluit- en vertrekmoratorium voor Oeigoeren uit China voor de duur van een jaar Jemen • juli 2015: besluit- en vertrekmoratorium voor de duur van een half jaar • februari 2016: moratorium verlengd met een half jaar Somalië • april 2015: Besluit- en vertrekmoratorium voor asielzoekers afkomstig uit gebieden in Centraal- en Zuid-Somalië die onder controle staan van Al-Shabaab voor een half jaar • oktober 2015: moratorium verlengd met een half jaar Beëindigde besluit- en vertrekmoratoria Irak • oktober 2015: einde van het besluit- en vertrekmoratorium voor Irak

5.2.5 *Opvang*

Tijdelijke noodopvang van asielzoekers

Vanwege de verhoogde instroom van asielzoekers in 2015 heeft het COA gebruik gemaakt van noodopvanglocaties en crisisnoodopvanglocaties. In Nederland verblijven asielzoekers gedurende de asielprocedure in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA verzorgt de opvang en begeleiding van asielzoekers op locaties in heel Nederland. In de tweede helft van 2015 was het vanwege de verhoogde instroom een uitdaging om alle asielzoekers een slaapplek te bieden. Omdat de reguliere opvang vol was, heeft het COA op diverse plaatsen in Nederland noodopvang (bv. in sportzalen en scholen) in gebruik genomen. Noodopvanglocaties werden in samenwerking met gemeenten in hoog tempo gerealiseerd. Vanaf september 2015 is herhaaldelijk gebruikgemaakt van crisisnoodopvang omdat de capaciteit van de reguliere opvang en de noodopvang door de hoge instroom niet toereikend was. Dankzij de werving van voldoende nieuwe (nood)opvanglocaties, kon de crisisnoodopvang eind 2015 volledig worden afgebouwd.

Kabinet en gemeentes maken afspraken over (nood)opvang

In november 2015 hebben het kabinet en de gemeenten een akkoord⁸² gesloten over de (nood)opvang en huisvesting van asielzoekers en asielstatushouders. Doel is een opvangtekort te voorkomen en de doorstroom van asielstatushouders van opvanglocaties naar gemeentelijke huisvesting te versnellen. In Nederland verblijven asielzoekers gedurende de asielprocedure in een opvanglocatie van het COA. Zodra zij een vergunning krijgen, worden zij op basis van een landelijke taakstelling gekoppeld aan een gemeente, die verplicht is binnen zes maanden na koppeling een reguliere woonruimte te vinden. Als gevolg van de verhoogde asiel-instroom loopt dit proces vertraging op. Hierdoor raken opvanglocaties overbelast. Op 27 november 2015 heeft het kabinet een akkoord gesloten met de gemeenten en provincies over het creëren van extra opvangcapaciteit en de huisvesting van alle vergunninghouders. De belangrijkste afspraken op het gebied van de opvang van asielzoekers zijn o.a.:⁸³

- **Extra opvangcapaciteit** - In het akkoord komt primair de uitbreiding van het aantal (nood)opvanglocaties aan bod (2500 extra opvangplekken per provincie). De planvorming hiertoe moet voor 1 februari 2016 gereed zijn. Daarnaast moeten er tot eind 2015 500 extra noodopvangplekken per veiligheidsregio worden gerealiseerd (er zijn 25 veiligheidsregio's in Nederland) voor de duur van drie tot zes maanden.
- **Compensatie crisisnoodopvang** - Ook nadere compensatie van de kosten die gemeenten hebben gemaakt voor de crisisnoodopvang zijn opgenomen. Per plek en per nacht hebben gemeenten 40 euro vergoed gekregen. Dit bedrag is met terugwerkende kracht verhoogd tot 100 euro.

Daarnaast bevat het akkoord afspraken over de huisvesting van asielstatushouders. Deze worden in paragraaf 4.2.2 toegelicht.

82 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et. al. (2015). *Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom*

83 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers. (2015). *Bestuurlijke afspraken 'Verhoogde asielinstroom'*. <https://www.coa.nl/nl/nieuws/bestuurlijke-afspraken-verhoogde-asielinstroom>

Beleidswijzigingen in kader van de “bed, bad en brood” norm

In 2015 was er een intens maatschappelijke discussie over de regels omtrent de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. Aanleiding was een uitspraak van het Comité voor Sociale Rechten van de Raad van Europa in november 2014 waarin het comité stelde dat de Nederlandse overheid onderdak, kleding en voedsel (“bed, bad en brood”) moet bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers.⁸⁴ Uitgangspunt van het Nederlands beleid was dat uitgeprocedeerde asielzoekers die niet mee willen werken aan hun vertrek geen opvang wordt geboden (zie box 8 over het beleid tot medio 2015).

Box 8. Opvangbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers tot medio 2015

Binnen het huidige stelsel wordt tijdens de asielprocedure opvang geboden. Bij vergunningverlening vindt aansluitend op deze opvang gemeentelijke huisvesting plaats. Bij afwijzing van de aanvraag wordt de vreemdeling een termijn gegund om het vertrek te realiseren (ondersteund door de overheid). Als na deze termijn het vertrek nog niet is gerealiseerd, kan de vreemdeling verder onderdak krijgen in de Vrijheidsbeperkende Locatie (VBL) om aan zijn vertrek te werken. Voorwaarde is dan wel dat de vreemdeling vooraf aangeeft te willen meewerken aan vertrek. Als de vreemdeling niet aangeeft bereid te zijn tot vertrek, volgt geen plaatsing in de VBL en wordt gekeken of gedwongen vertrek mogelijk is. Als gedwongen vertrek mogelijk is, zal dat (al dan niet na vreemdelingenbewaring) plaatsvinden. Als gedwongen vertrek niet mogelijk is en de vreemdeling niet bereid is mee te werken aan (vrijwillig) vertrek, zal de vreemdeling op straat komen te staan. Ook als een vreemdeling op straat staat, kan hij zichzelf steeds weer in het stelsel plaatsen door alsnog te gaan werken aan vertrek. Dan volgt plaatsing in de VBL.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen bestaan in aanvulling op het bovenstaande de gezinslocaties. Daar worden gezinnen met minderjarigen geplaatst, ook als zij niet werken aan hun vertrek. Redengevend hier is dat de kinderen niet de dupe mogen worden van de keuze van de ouders.

Bron: *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 1994

Na intensieve discussie en veel aandacht in de media kwamen de regeringspartijen VVD en PvdA tot een compromis. Het compromis voorziet o.a. de volgende wijzigingen in het huidige beleid:⁸⁵

- **Introductie van een voorfase VBL** - Onder het huidige stelsel kan een vreemdeling alleen toegang krijgen tot de VBL indien hij vooraf aangeeft dat hij bereid is mee te werken aan vertrek. Het kabinet heeft besloten deze voorwaarde aan te passen door een voorfase in te voeren. Concreet betekent dit het volgende. De vreemdeling wordt eerst de ruimte geboden, waarin deze slechts algemene informatie over terugkeer ontvangt en vertrouwd raakt met de locatie. Daarna volgt een periode met vertrekgesprekken om terugkeerbereidheid te stimuleren bij de vreemdeling. Het

⁸⁴ NOS. (2014). *Vier vragen over ‘bed, bad en brood’*. <http://nos.nl/artikel/2004740-vier-vragen-over-bed-bad-en-brood.html>

⁸⁵ *Kamerstukken II*, 2014-2015, 19 637, nr. 1994

weer bieden van perspectief met het oog op de terugkeer maakt daarvan onderdeel uit. Als die terugkeerbereidheid (oprecht en aantoonbaar) aanwezig is, wordt de opvang voortgezet in de reguliere VBL in Ter Apel om uiteindelijk het vertrek te kunnen effectueren. Als na deze periode geen sprake is van terugkeerbereidheid, wordt de vreemdeling uit de voorziening gezet. De duur van het verblijf in de voorfase bedraagt een beperkt aantal weken teneinde het belang van de effectiviteit van het terugkeerbeleid te bewaken.

- **Nieuwe locaties voorfase VBL** - De voorfase VBL zal slechts op een aantal beperkte locaties beschikbaar; namelijk Ter Apel, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven. Het Rijk en gemeenten zullen gezamenlijk zorgdragen voor deze locaties, waarbij de rijksfinanciering gekoppeld wordt aan de mate waarin succes geboekt wordt in het laten terugkeren van vreemdelingen. Voor de bedoelde aanpassingen in de VBL en de voorfase VBL locaties stelt het kabinet uit de generale middelen structureel 15 miljoen euro beschikbaar.
- **Reduceren van bed, bad en brood in overige gemeentes** – Verder wordt in het compromis voorzien dat de overige gemeentelijke opvanglocaties voor niet-meewerkende uitgediende asielzoekers worden gesloten.

In november 2015 heeft de Raad van State geoordeeld dat, als een vreemdeling weigert mee te werken aan zijn vertrek, hem onderdak mag worden geweigerd. Deze uitspraak is in lijn met het eerder door de regeringspartijen uitgewerkte compromis. Op dit moment is het Rijk nog in gesprek met de gemeentes over de concrete uitwerking van de bovengeschetste beleidswijzigingen.⁸⁶ De onderhandelingen lopen echter vertraging op. De gemeentes willen bijvoorbeeld meer opvangplekken en langere opvang.⁸⁷

5.2.6 *Efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem*

Maatregelen om de nareis van gezinsleden van asielzoekers in goede banen te leiden. Het kabinet heeft in 2015 maatregelen aangekondigd om de nareis van gezinsleden van asielzoekers (zie box 9) in goede banen te leiden:⁸⁸

- In 2015 heeft de Staatssecretaris een voorstel uitgewerkt om de termijn waarbinnen Nederland moet beslissen over gezinshereniging te verlengen naar negen maanden (voorheen zes maanden). Negen maanden is ook de maximale wachttijd die de EU-gezinsherenigingsrichtlijn toestaat. Dat betekent dat het langer kan gaan duren voor familieleden kunnen overkomen. Hier staat tegenover dat de termijn waarbinnen een nareisaanvraag moet worden ingediend, ook wordt verlengd, van drie naar zes maanden. De Tweede Kamer moet echter nog over deze voorgestelde wetswijziging beslissen.
- De IND is van plan te onderzoeken of de kosten voor DNA-testen in het kader van nareis in rekening kunnen worden gebracht bij de aanvrager. De kosten voor DNA onderzoek zullen vooraf in rekening gebracht worden. Bij een positieve uitslag worden deze terug betaald.

86 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2106

87 Gemeente.nl. (2016). *Gemeenten oneens over bed-bad-brood*. <http://www.gemeente.nu/Sociaal/Nieuws/2016/2/Gemeenten-oneens-over-bed-bad-brood-2759137W/>

88 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2086

- Om de opvanglocaties van het COA – die hard nodig zijn voor het onderdak bieden aan nieuwe asielzoekers – zoveel mogelijk te ontzien, worden nareizende gezinsleden zo snel mogelijk gehuisvest in de gemeenten. Betere gegevensuitwisseling tussen IND, COA, en gemeenten geeft gemeenten vroegtijdig inzicht over de komst van nareizende gezinsleden. Ze kunnen dan eerder aan de slag om geschikte woning te vinden.

Box 9. Hoe werkt nareis?

Nareis houdt in dat asielstatushouders hun gezinsleden naar Nederland kunnen laten overkomen.

Aan nareis zijn echter een aantal voorwaarden verbonden, namelijk:

- Alleen sommige gezinsleden kunnen als nareizigers naar Nederland komen, namelijk:
 - De echtgenoot of partner
 - Minderjarige kinderen en pleegkinderen
 - Meerderjarige kinderen die afhankelijk zijn van de asielstatushouder
 - Indien de asielstatushouder alleenstaand en minderjarig is: een of beide ouder
- De aanvraag moet binnen drie maanden ingediend worden (anders moet de vreemdeling een separate aanvraag om een vergunning tot reguliere verblijf indienen, wat o.m. betekent dat aan de inkomenseis moet worden voldaan.)⁸⁹
- Het huwelijk of partnerschap bestond al voor de binnenkomst van de asielzoeker in Nederland

Daarnaast moet de aanvrager en zijn gezin een aantal **stappen** doorlopen. Als eerste moet de asielstatushouder een mvv (zie box 1) voor zijn gezinsleden aanvragen. Om de mvv te verkrijgen moet de aanvrager en/of de gezinsleden aan tonen dat zij tot de vlucht een gezin vormden. Het sterkste bewijs hiervoor zijn officiële documenten, zoals een huwelijks- of geboorteakte. De IND controleert deze documenten op echtheid. Als deze documenten ontbreken, worden de personen in de gelegenheid gesteld om uit te leggen waarom deze documenten ontbreken. Als zij aannemelijk maken dat zij in bewijsnood verkeren, krijgen de gezinsleden een DNA-onderzoek of een identificerend gehoor aangeboden waarmee zij kunnen aantonen dat zij tot het gezin van de hoofdpersoon in Nederland behoren. Als het gaat om gezinnen zonder kinderen of met alleen pleegkinderen, dan worden de gezinsleden uitgebreid geïnterviewd over hun relatie met elkaar. Een ambassademedewerker in het land van herkomst stelt via deze interviews vast of zij inderdaad een gezin vormden. Naast documenten over de gezinsband moeten de familieleden ook officiële identificerende documenten overleggen. Als de gezinsleden in Nederland aankomen, krijgen zij een zogenaamde afgeleide asielstatus. Gezinsleden mogen er ook voor kiezen om een zelfstandig asielverzoek in te dienen en daarmee mogelijk in aanmerking te komen voor een eigen asielstatus.

⁸⁹ De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in voorgesteld de indieningstermijn van een aanvraag te verlengen van 3 naar 6 maanden. Zie: *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637, nr. 2086

Bronnen:

VluchtelingenWerk Nederland. (z.j.). *Gezinshereniging: welke voorwaarden zijn er?* Geraadpleegd 22 juni 2016. <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/gezinshereniging/gezinshereniging-welke-voorwaarden-zijn-er>

VluchtelingenWerk Nederland. (z.j.). *Drie stappen naar gezinshereniging*. Geraadpleegd 22 juni 2016. <http://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/gezinshereniging/drie-stappen-naar-gezinshereniging>

Meer personeel en ruimte voor registratie van asielzoekers

De sterk verhoogde instroom betekent een zware belasting voor het proces van registratie van de asielzoekers door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Deze instroom en de beperkte voorspelbaarheid ervan heeft er in de afgelopen zomerperiode een paar keer toe geleid dat asielzoekers opgevangen moesten worden, zonder dat ze geregistreerd waren.

Daarom heeft de AVIM in 2015 extra personeel vrijgemaakt voor de registratie en is er een aanvullende locatie in gebruik genomen waar deze registratie kan plaatsvinden. Het COA heeft in Ter Apel een nieuw paviljoen in gebruik genomen waar asielzoekers, op dagen van zeer grote instroom, kunnen wachten totdat AVIM deze asielzoekers heeft geregistreerd.⁹⁰

Verhoging capaciteit IND voor behandeling van asielaanvragen

Om de ontstane werkvoorraden na de piekinstroom van 2014, tijdig te behandelen, heeft de IND in februari 2015 een weekendopenstelling ingevoerd. Omdat de asielinstroom op dat moment laag was, slaagde de IND er sneller dan verwacht in, deze voorraad weg te werken. Daarom is de weekendopenstelling eind maart 2015 alweer teruggedraaid. In de loop van 2015 liep de asielinstroom opnieuw snel op. Daardoor kampte de IND later in 2015 met een tekort aan personeel om alle asielaanvragen tijdig te kunnen beoordelen. Daarom heeft de IND, waar mogelijk, medewerkers vanuit andere werkprocessen ingezet in het asielproces. Verder zijn externe medewerkers ingehuurd. De IND heeft in juni 2015 circa 100 personen extern ingehuurd en in september 2015 zijn nog eens circa 100 personen extern ingehuurd. Bovendien heeft de IND in oktober 2015 weer een weekendopenstelling ingevoerd om hoorruimtes efficiënter te benutten en een grotere tolkenpool te kunnen aanspreken. Ook heeft de IND het aantal beschikbare hoorruimtes uitgebreid.⁹¹

Nieuw voorlichtingsmateriaal voor asielzoekers

Vanaf oktober 2015 ontvangen asielzoekers een brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie asielzoekers over wat ze kunnen verwachten van de Nederlandse asiel- en nareisprocedure en opvangvoorzieningen. De brief is beschikbaar in de volgende talen: Nederlands, Engels, Frans, Arabisch, Russisch, Somalisch, Chinees, Farsi en Tigrinia. Daarnaast is IND eind 2015 begonnen met het ontwikkelen van een app waarin nieuwe asielzoekers in Nederland informatie kunnen vinden (zoals: wat staat mij te wachten hier in Nederland?, hoe zijn de gewoontes hier?, bij wie moet ik zijn voor wat?).⁹²

⁹⁰ Kamerstukken II, 2014-2015, 19 637, nr. 2027

⁹¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 19 637, nr. 2027

5.2.7 *Internationale samenwerking*

Samenwerking met het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO)

In 2015 heeft EASO een oproep gedaan aan lidstaten om 374 experts te leveren voor de inrichting van hotspots en de herplaatsingsprocedure. Nederland heeft zes experts aangesteld, die de komende twee jaar full-time betrokken zullen zijn. Daarnaast hebben Nederlandse experts aan werkgroepen deelgenomen en trainingen gegeven (bv. accreditatie en certificering werkgroep).⁹³

Ondersteuning van andere EU-landen/ Relocatie

Nederland heeft ingestemd met Europese afspraken om asielzoekers te herverdelen in Europa. Italië en Griekenland hebben hierom gevraagd. Er is afgesproken dat in dit verband 9.000 mensen naar Nederland zullen komen.⁹⁴

Hervestiging

In 2015 is het meerjarig beleidskader hervestiging 2012-2015 afgerond. In deze periode zijn in totaal ongeveer 2.000 personen hervestigd door middel van hervestigingsmissies als ook dossiervoordrachten. Er zijn vluchtelingen hervestigd afkomstig uit onder andere Pakistan, Irak, de Democratische Republiek Congo, Oeganda, Ethiopië, Eritrea, evenals Staatloze Palestijnen. Daarnaast zijn in 2015 (net als in 2014) minimaal 250 plaatsen ingevuld door Syrische vluchtelingen.⁹⁵

In 2015 is ook het meerjarig beleidskader hervestiging voor de jaren 2016-2019 vastgesteld en gehandhaafd op in totaal 2000 te hervestigen personen (ongeveer 500 per jaar). In EU verband heeft Nederland zich in het kader van het vrijwillige EU hervestigingsprogramma gecommitteerd aan het hervestigen van 1000 personen in een periode van twee jaar. Dit komt overeen met het nationale quotum voor deze periode. De uitvoering van dit programma loopt. In 2015 tot en met einde van de looptijd van dit programma in 2017 vindt hervestiging plaats uit de in de raadsconclusies genoemde gebieden, met name uit de regio Midden-Oosten en Noord-Afrika, inclusief Turkije.⁹⁶

Twinning projecten

Ook in 2015 was Nederland weer betrokken bij diverse Twinning-projecten⁹⁷ op het gebied van asiel. De afdeling Communicatie van de IND ondersteunde de Servische asiel-dienst bij het ontwikkelen van twee communicatiecampagnes. De eerste campagne heeft als doel om de Servische burgers te informeren over de situatie van de asielzoekers om zo meer draagvlak te creëren. De tweede campagne richt zich op Servische burgers, en dan met name de Romabevolking, die asiel willen aanvragen in EU-lidstaten. Doel van deze campagne is het verminderen van ongegronde asielaanvragen onder het visa-

92 IND. (2015). *Staatssecretaris Dijkhoff informeert asielzoekers met brief over asielprocedure*. <https://ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/Staatssecretaris-Dijkhoff-informeert-asielzoekers-met-brief-over-asielprocedure.aspx>

93 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 32 317, nr. 359

94 NOS. (2015). *Nederland start voorzichtig met herverdeling asielzoekers*. <http://nos.nl/artikel/2067379-nederland-start-voorzichtig-met-herverdeling-asielzoekers.html>

95 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637 nr. 2087

96 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19 637 nr. 2087

97 Twinning-projecten zijn internationale uitwisselingsprojecten waarbij een EU-land, bv. Nederland, nieuwe lidstaten, kandidaat-lidstaten en buurlanden van de EU helpt om Europese regels in te voeren

vrije regime. In kader van het project reisden IND medewerkers meerdere malen naar Belgrado om de campagnes handen en voeten te geven. Daarnaast is op 1 maart 2015 een nieuw meerjarig Twinning-project inzake migratie en asiel in Kosovo gestart.⁹⁸

5.3 Conclusie

In 2015 hebben een aantal belangrijke beleidswijzigingen plaatsgevonden. Sommige aanpassingen zijn een rechtstreeks gevolg van de ongekende hoge instroom van asielzoekers in 2015. Voorbeelden hiervan zijn de instelling van de tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie, de invoering van een lijst van 'veilige landen' en de ontwikkeling van het sporenbeleid. Maar ook de capaciteitsverhogingen in het asielproces en in de opvang van asielzoekers hebben het doel de verhoogde asielinstroom het hoofd te bieden. Zo heeft het COA gebruik gemaakt van noodopvang- en crisisnoodopvanglocaties. Ook is de capaciteit van de IND om asielaanvragen af te handelen verhoogd; bijvoorbeeld zijn er externe medewerkers ingehuurd en zijn asielzoekers tijdelijk ook in het weekeinde gehoord. Voorts hebben het kabinet en gemeenten afspraken gemaakt om de doorstroom van asielstatushouders van opvanglocaties naar gemeentelijke huisvesting te versnellen. Dat houdt o.a. de creatie van huisvestingsvoorzieningen voor 14.000 statushouders in.

Onafhankelijk van de verhoogde instroom zijn er een aantal geplande beleidswijzigingen doorgevoerd in 2015. Zo is in juli de Europese Procedurerichtlijn (2013/32/EU) geïmplementeerd. Daaruit voortvloeiende aanpassingen zijn o.a. de invoering van de grensprocedure, de introductie van nieuwe afdoeningsgronden en de invoering van een volledig en ex nunc onderzoek bij rechterlijke toetsing. Anticiperend op de normen van de Procedurerichtlijn is in januari ook de 'integrale geloofwaardigheidsbeoordeling' ingevoerd. Deze vervangt het regime van de 'positieve overtuigingskracht'. Verder is in juli 2015 een eigenstandig procedure voor Dublinclaimanten geïntroduceerd.

Ook op het gebied van landgebonden asielbeleid is het nodige gebeurd. Voor een aantal landen zijn nieuwe risicogroepen aangewezen, o.a. christenen en LHBT's in meerdere landen. Verder zijn de Iraakse provincies Anbar, Ninewa, Salaheddin, Ta'mim, en Diyala en de delen van de zogenaamde Baghdad-belts waar gevochten wordt tegen ISIS als 15c-gebieden aangeduid. Eind 2015 waren besluit- en vertrekmoratoria voor asielzoekers uit China⁹⁹, Jemen en Somalië¹⁰⁰ van kracht. Het moratorium voor asielzoekers uit Irak is daarentegen in 2015 opgeheven.

Op internationaal gebied was Nederland betrokken bij een aantal Europese initiatieven en bi- en multilaterale projecten. Zo heeft Nederland ingestemd met Europese afspraken om asielzoekers te herverdelen in Europa. Er is afgesproken dat in dit verband 9.000 mensen uit Griekenland en/of Italië naar Nederland zullen komen. Daarnaast is in 2015 het meerjarig beleidskader hervestiging voor de jaren 2016-2019 vastgesteld en gehandhaafd op in totaal 2.000 te hervestigen personen (ongeveer 500 per jaar).

98 IND. (2016). *IND helpt Kosovo bij doorontwikkeling uitvoering migratiebeleid*. <https://ind.nl/organisatie/nieuws/Paginas/IND-helpt-Kosovo-bij-doorontwikkeling-uitvoering-migratiebeleid.aspx>

99 alleen voor Oeigoeren

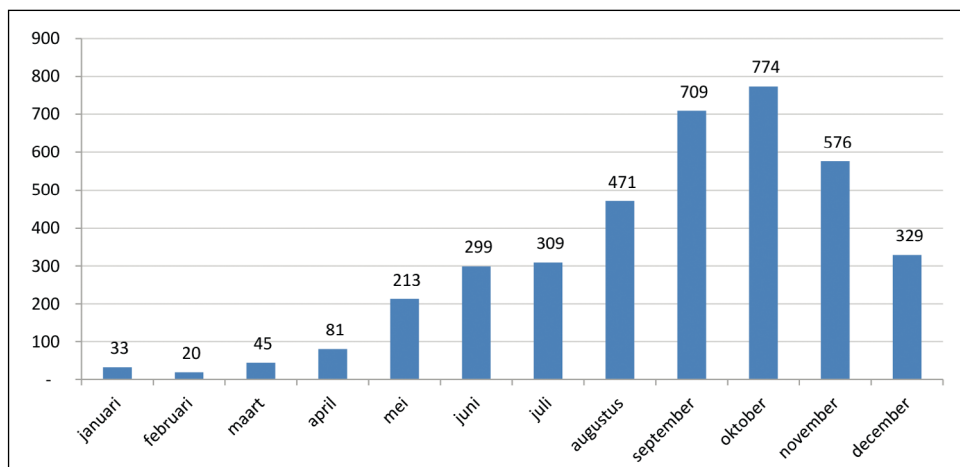
100 alleen voor gebieden in Centraal- en Zuid-Somalië die onder controle staan van Al-Shabaab

6 ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN EN ANDERE KWETSBARE GROEPEN

6.1 Inleiding

In lijn met de hoge instroom van asielzoekers in 2015, is ook het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) sterk toegenomen in 2015. Vergeleken met 2014 kwamen er bijna vier keer zo veel amv's naar Nederland (3.859 in 2015¹⁰¹ vergeleken met 984 in 2014¹⁰²). Van april tot oktober hebben iedere maand meer amv's in Nederland asiel aangevraagd (zie afbeelding 6). Tijdens de piekmaand oktober zijn 774 aanvragen geregistreerd. In de maanden november en december zijn de cijfers echter weer afgenomen.

Afbeelding 6. Ontwikkeling van het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in 2015

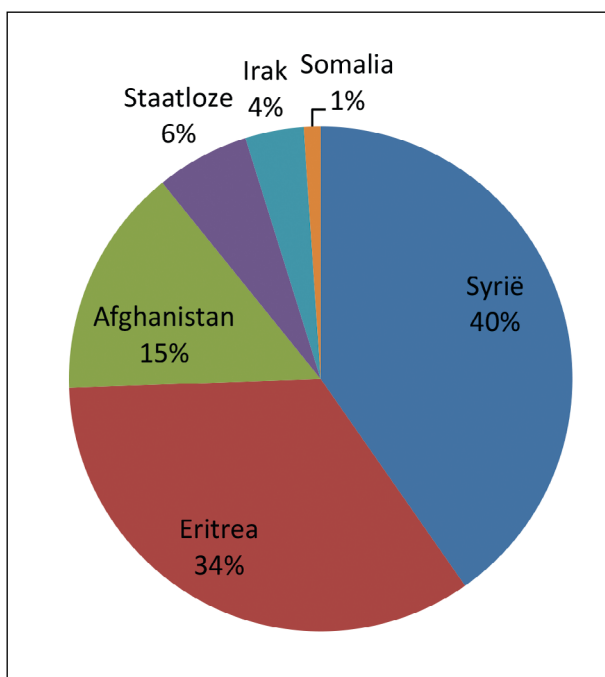


Bron: IND. (2014). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2014*.

In 2015 kwamen de meeste amv's uit Syrië (40%), Eritrea (15%), en Afghanistan (15%) (zie afbeelding 7).

101 IND. (2014). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2014*

102 IND. (2015). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2015*

Afbeelding 7. Nationaliteit alleenstaande minderjarige asielzoekers

Bron: IND. (2014). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2014.*

6.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) en andere kwetsbare groepen hebben zich in 2015 een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Wijzigingen hebben betrekking op het horen van alleenstaande minderjarigen tijdens de asielprocedure, hun opvang en huisvesting, en de omgang met slachtoffers van mensenhandel. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

6.2.1 Horen van alleenstaande minderjarigen

Met de implementatie van de procedurerichtlijn op 20 juli 2015 mogen alleenstaande minderjarigen omtrent asielmotieven alleen nog mogen worden gehoord in tegenwoordigheid van een wettelijke vertegenwoordiger, gemachtigde of andere rechtshulpverlener. In de Nederlandse context wordt dan met name gedacht aan NIDOS¹⁰³ en/of VluchtelingenWerk Nederland.¹⁰⁴

6.2.2 Nieuw opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Op 16 september 2014 presenteerde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een nieuw opvangmodel voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).¹⁰⁵ Het opvangmodel, dat op 1 januari 2016 in werking is getreden, is door het Centraal Orgaan

¹⁰³ Stichting Nidos is de wettelijk voorged van amv's in Nederland

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2014-2015, 34 088, nr. 3

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2013-2014, 27 062, nr. 95

opvang asielzoekers (COA) in samenwerking met Stichting Nidos ontwikkeld. In het nieuwe model staat **kleinschaligheid** voorop. Alle amv's die jonger zijn dan 15 jaar (voorheen: 12 jaar) worden opgevangen door pleeggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos. De amv's van 15 jaar en ouder, en amv's jonger dan 15 die niet geplaatst kunnen worden in een opvanggezin, worden in het nieuwe model door het COA opgevangen in bij elkaar gelegen kleinschalige woonvoorzieningen. Deze bestaan samen uit maximaal 16 tot 20 bedden. Voorheen werden amv's tussen de 15 en 18 jaar in drie speciale amv-campussen opgevangen met circa 100 bedden per campus. In de nieuwe woonvoorzieningen is 24 uurs-begeleiding aanwezig, tenzij jongeren in de woonvoorziening minder begeleiding nodig hebben. In de begeleiding van amv's wordt rekening gehouden met hun perspectief: integratie als er een vergunning is verleend of terugkeer als de aanvraag is afgewezen. In het nieuwe model worden amv's in de COA-opvang die een verblijfsvergunning hebben gekregen door Nidos in gezinsverband geplaatst om vanuit deze context aan hun inburgering te kunnen werken.

Naast kleinschaligheid is een andere uitgangspunt van het nieuw model het streven amv's zo veel mogelijk in **dezelfde omgeving** of regio te laten blijven als zij van de ene naar de andere opvangvoorziening gaan. Dit heeft verschillende voordelen. De amv's kunnen hierdoor bijvoorbeeld hun sociale contacten behouden en de continuïteit van bijvoorbeeld zorg en onderwijs kan zoveel mogelijk geborgd worden. Verder tellen amv's met een vergunning voortaan mee in de taakstelling. De taakstelling is een jaarlijkse verplichting van gemeenten om een vastgesteld aantal asielstatushouders te huisvesten.

6.2.3 *Betere signalering en analyse van minderjarige slachtoffers van mensenhandel*

De nationaal rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen heeft in juni 2015 het rapport *'Mensenhandel, Naar een kindgericht beschermingssysteem voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen'* uitgebracht. Hoewel in dit rapport wordt geconcludeerd dat er in Nederland veel wordt gedaan voor deze specifieke groep, zijn er, volgens de nationaal rapporteur, niettemin zorgen en verbeteringen nodig. Hiertoe doet de rapporteur vijf aanbevelingen. In de reactie op het rapport geeft het kabinet aan van plan te zijn de volgende aspecten van de aanbevelingen op te volgen:¹⁰⁶

- De procedure op Aanmeldcentrum Ter Apel wordt zo ingericht dat gekomen wordt tot ketenbrede signalering - In Ter Apel is al recent een herziene werkwijze ontwikkeld die ziet op het ketenbreed signaleren van mensenhandel in het algemeen en bij amv's in het bijzonder. Deze werkwijze is reeds in AC Ter Apel geïmplementeerd. Nidos, IND en de politie werken daarin nauw samen om die minderjarigen te herkennen die voor de Beschermd Opvang in aanmerking moeten komen. Verder onderzoekt Nidos momenteel hoe zij hun huidige screeningsinstrument kunnen verbeteren zodat alle mogelijke slachtoffers van mensenhandel gesignaleerd worden.

- Er zal zorg voor worden gedragen dat van elke jongere in de Beschermd Opleiding (BO) een multidisciplinaire risicoanalyse wordt afgenomen, waarbij diens kwetsbaarheden in beeld worden gebracht - Momenteel wordt al gewerkt aan een dergelijke overlegstructuur, namelijk het Casuïstiek Overleg Beschermd Opleiding (COBO). Door de betrokken partijen (politie, Nidos, verantwoordelijke opvangaanbieder, IND etc.) wordt verder uitgewerkt hoe binnen deze bestaande structuur het beste recht kan worden gedaan aan deze aanbeveling.

Box 10. Beschermd Opleiding (BO)

In de beschermde opvang worden jongeren geplaatst van die een verhoogd risico lopen te verdwijnen of omdat ze slachtoffer zijn of mogelijk zullen worden van mensenhandel.¹⁰⁷ Vaak gaat het om slachtoffers van seksuele uitbuiting (bv. prostitutie) of economische uitbuiting.¹⁰⁸

6.3 Conclusie

In 2015 hebben zich een aantal beleidswijzigingen voorgedaan op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Met de implementatie van de procedure-richtlijn in juli 2015 mogen bijvoorbeeld amv's alleen nog worden gehoord omtrent asielmotieven in tegenwoordigheid van een wettelijke vertegenwoordiger, gemachtigde of andere rechtshulpverlener. Een andere belangrijke wijziging was de introductie van een nieuw opvangmodel voor amv's. In het nieuwe model staat kleinschaligheid en continuïteit in de opvang centraal. Daarnaast zijn een aantal procedurele maatregelen genomen om minderjarige slachtoffer van mensenhandel beter te kunnen identificeren en te ondersteunen.

107 Schulinck. (2016). *Kwaliteit beschermde opvang alleenstaande minderjarige vreemdelingen onvoldoende*. <http://www.schulinck.nl/nieuws/2016/kwaliteit-beschermd-opvang-alleenstaande.733836.lynkx>

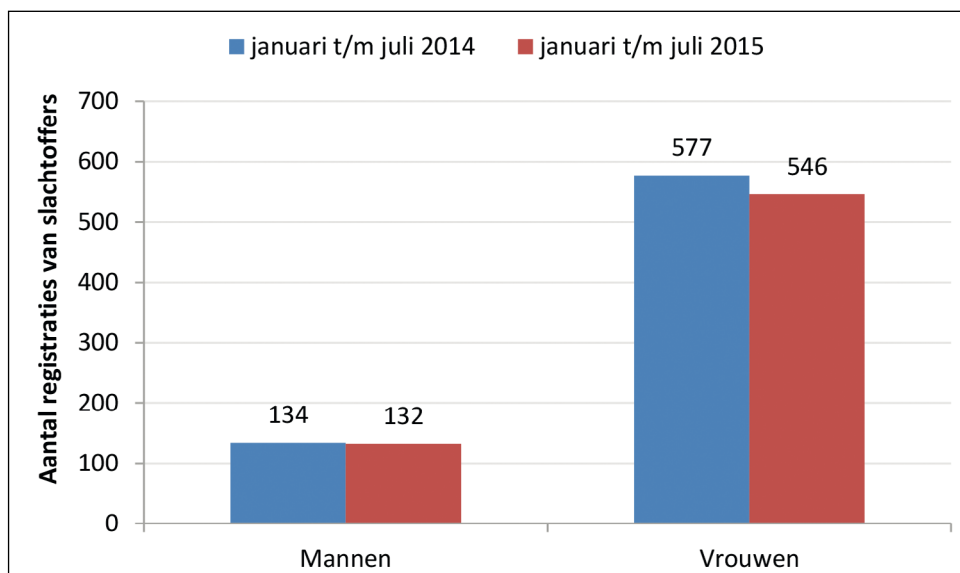
108 Jade Zorggroep. (z.j.). *Beschermd opvang*. Geraadpleegd 8 juni 2016. <http://www.jadezorggroep.nl/opvang-slachtoffers-mensenhandel>

7 MAATREGELEN TEGEN MENSENHANDEL

7.1 Inleiding

Het aantal aanmeldingen van slachtoffers van mensenhandel is in de eerste helft van 2015 licht gedaald ten opzicht van de eerste helft van 2014.¹⁰⁹ Cijfers over heel 2015 zijn nog niet bekend.

Afbeelding 8. Aantal registraties in de periode 1 januari t/m 31 juli 2014 en 1 januari t/m 31 juli 2015



Bron: CoMensha. (2015). *Rapportage januari t/m juli 2015*.

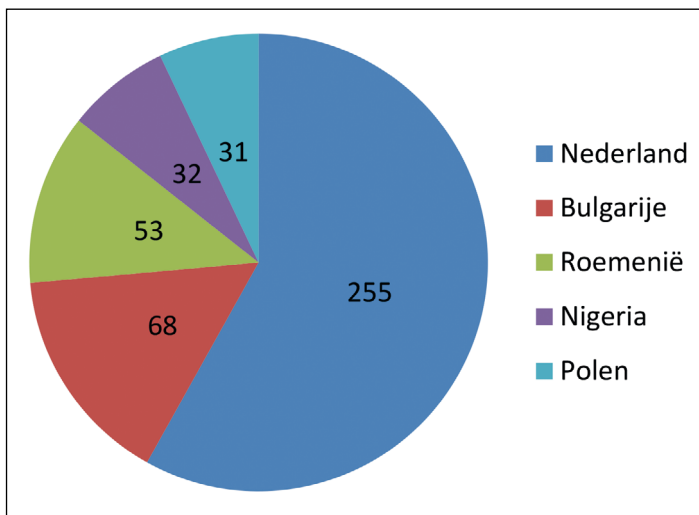
De meeste registraties worden door de politie gedaan (58% van alle aanmeldingen in januari t/m juli 2015). Van de 678 slachtoffers die in de periode van januari t/m juli 2015 zijn geregistreerd, hebben de meeste slachtoffers de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Bulgaarse, Roemeense, Nigeriaanse en Poolse nationaliteit.¹¹⁰ De meeste van de geregistreerde slachtoffers (68%) worden in de seksuele dienstverlening uitgebuit.

¹⁰⁹ Cijfers over het aantal slachtoffers van mensenhandel worden in Nederland door de stichting CoMensha verzameld.

CoMensha ontvangt deze gegevens van opsporingsdiensten zoals de politie, de Koninklijke marechaussee, opvanginstellingen en ander partners. Als CoMensha de gegevens van (vermoedelijke) slachtoffers ontvangt, worden de personen geregistreerd/aangemeld. De door CoMensha gepubliceerde cijfers zijn echter niet compleet, omdat niet alle slachtoffers gemeld of geïdentificeerd worden

¹¹⁰ CoMensha. (2015). *Rapportage januari t/m juli 2015*

Afbeelding 9. Top 5 van nationaliteiten van slachtoffers geregistreerd in de periode januari t/m juli 2015



Bron: CoMensha. (2015).
Rapportage januari t/m juli 2015.

Om mensenhandel en de uitbuiting van slachtoffers van mensenhandel tegen te gaan, zijn in 2015 een aantal maatregelen getroffen. De meeste maatregelen richten zich niet specifiek op derdelanders. Zij zijn echter wel van belang om mensenhandel in deze groep te bestrijden. De belangrijkste ontwikkelingen worden in het volgende toege-licht.

7.2 Beleidsontwikkelingen

7.2.1 Lancering van de website 'Wegwijzer Mensenhandel'

Op 18 juni 2015 is de website 'Wegwijzer Mensenhandel' gelanceerd.¹¹¹ De Wegwijzer is een centraal en ondersteunend punt voor de slachtoffers, professionals die werken met slachtoffers en burgers die behoefte hebben aan informatie. Op deze website is veel informatie te vinden, zoals de beschikbare voorzieningen en rechten die er zijn voor slachtoffers. Daarnaast dient de website als een verwijspunt naar de juiste organisaties die hulverlening en ondersteuning bieden aan slachtoffers van mensenhandel. Met de komst van deze website wordt er meer nadruk gelegd op maatwerk: De Wegwijzer verwijst de hulpbehoevende door naar de expert die hulp kan bieden bij specifieke ondersteuningsbehoefte van het slachtoffer. Momenteel wordt gekeken waar de wegwijzer aanpassing behoeft ter verdere optimalisatie met het uiteindelijke doel dat er een goed werkende verwijsmechanisme ligt. De lancering van de wegwijzer is onderdeel van het interdepartementaal project 'Nationaal Verwijsmechanisme' (zie box 11 voor meer informatie).

Box 11. Wat is het Nationaal Verwijsmechanisme?

In oktober 2013 is op aanbevelen van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen het project 'Nationaal Verwijsmechanisme' gestart. Doel van het project is het hulp- en ondersteuningsaanbod – en de toegang daartoe – voor alle slachtoffers mensenhandel te verbeteren. Dit gebeurt door de hulpverlening, regelingen en rechten voor slachtoffers mensenhandel in kaart te brengen, en eventuele knelpunten daarbinnen te signaleren. Tevens staan signalering en bescherming van het slachtoffer centraal. Het verwijsmechanisme is bovendien van belang voor de opsporing en vervolging van daders. Goede bescherming kan immers bijdragen aan de aangiftebereidheid van slachtoffers en daarmee aan een succesvolle vervolging van mensenhandelaren. Het project is opgezet door de ministeries van Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bron: Wegwijzer mensenhandel. (z.j.). *Algemene informatie*. Geraadpleegd 10 juni 2016.

<http://www.wegwijzermensenhandel.nl/algemeneinformatie>

7.2.2 Pilottraject multidisciplinaire identificatie slachtofferschap

Verder is in het kader van het nationaal verwijzingsmechanisme een (pre)pilotproject gestart met betrekking tot multidisciplinaire advisering omtrent slachtofferschap van mensenhandel.¹¹² Aanleiding was een verkennend onderzoek dat de Staatssecretaris 2014 had ingesteld. Een gefaseerd pilottraject moet uitwijzen of het door de onderzoekers voorgestelde model in de praktijk tot het gewenste resultaat zal leiden: namelijk een bruikbaar multidisciplinair advies over slachtofferschap van mensenhandel, met toegevoegde waarde voor het slachtoffer. Het Schadefonds Geweldsmisdrijven voert het pilottraject uit. Bij positieve uitkomst van de eerste verkennende pilotfase kan in het tweede helft van 2016 worden gestart met een operationele pilotfase.

7.2.3 Campagne «Gedwongen prostitutie»

Het onafhankelijk meldpunt 'Meld Misdaad Anoniem' heeft van juni 2014 tot april 2015 de campagne «Gedwongen prostitutie» uitgevoerd om dwang en uitbuiting in de prostitutie verder tegen te gaan.¹¹³ Via films, workshops, een brochure en online campagne-materiaal zijn prostitueebezoekers, sekswerkers en zorgprofessionals geïnformeerd over signalen van uitbuiting en zijn zij aangespoord deze signalen bij het meldpunt te melden.

De campagne heeft succes gehad, zoals onder meer blijkt uit de stijging van het aantal anonieme meldingen dat betrekking had op dwang en uitbuiting in de prostitutie en op prostitutie op niet-vergunde locaties. Deze meldingen zijn met 34% gestegen (van 222 naar 297) ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Twee op de drie meldingen heeft volgens de opsporingsinstanties substantieel bijgedragen aan opsporingsonderzoeken. Gezien het succes van de campagne in 2015, wordt 2016 een vervolgcampagne gestart.

¹¹² Kamerstukken II, 2015–2016, 28 638, nr. 140

¹¹³ Kamerstukken II, 2015–2016, 28 638, nr. 139

7.2.4 Pilot verhoorstudio's op locatie

Eind 2014 is de pilot verhoorstudio's op locatie gestart, waarbij op drie opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel verhoorstudio's zijn ingericht.¹¹⁴ Doel is het voor slachtoffers makkelijker te maken aangifte te doen doordat dit op de eigen opvanglocatie kan. De pilot loopt nog tot eind juni 2016.¹¹⁵

7.2.5 Onderzoek naar de rol van gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde samen met de Federatie Opvang een commissie samen om onderzoek te doen naar de verantwoordelijkheden en knelpunten van gemeenten bij de bescherming van slachtoffers van mensenhandel. Op 9 april 2015 werd het desbetreffende rapport gepresenteerd. Het belangrijkste advies dat werd uitgebracht is om de verantwoordelijkheid voor de slachtoffers van mensenhandel te leggen bij de gemeente waar de desbetreffende slachtoffers wonen.¹¹⁶

7.2.6 Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk werken samen in de aanpak van mensenhandel

In november 2015 hebben Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk gezamenlijk een verklaring getekend om de aanpak van mensenhandel beter uit te kunnen voeren. Operationele samenwerking zal plaatsvinden tussen de drie landen om de georganiseerde misdaad te bestrijden. Daarnaast zal er meer informatie tussen de landen worden uitgewisseld en wordt kennis en ervaring gedeeld.¹¹⁷

7.3 Conclusie

In 2015 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van mensenhandel. In het kader van het Nationaal Verwijsmechanisme is bijvoorbeeld de website 'Wegwijzer Mensenhandel' gelanceerd en een (pre)pilotproject multidisciplinaire identificatie slachtofferschap van start gegaan. Daarnaast heeft het meldpunt 'Meld Misdaad Anoniem' een campagne «Gedwongen prostitutie» uitgevoerd. Verder is een pilot gestart waarbij op drie opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel verhoorstudio's zijn ingericht. Bovendien zijn onderzoeksresultaten betreffend de rol van gemeenten bij de bescherming van slachtoffers van mensenhandel gepubliceerd en hebben Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk hun samenwerking op het gebied mensenhandel geïntensiveerd.

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2015-2016, 28 638, nr. 140

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2015-2016, 31 839 nr. 500

¹¹⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2015). *Gemeenten aan zet in de bescherming van slachtoffers van mensenhandel*. <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/nieuws/Archief2015/gemeenten-aan-zet-in-de-bescherming-van-slachtoffers-van-mensenhandel.aspx?cp=63&cs=59417>

¹¹⁷ Rijksoverheid. (2016). *Nederland, België en Verenigd Koninkrijk versterken aanpak mensenhandel*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/13/nederland-belgie-en-verenigd-koninkrijk-versterken-aanpak-mensenhandel>

8 ILLEGALE IMMIGRATIE EN GRENSTOEZICHT

8.1 Inleiding

Gezien de hoge instroom van migranten in 2015 waren het tegengaan van illegale immigratie, waaronder mensensmokkel, en grenstoezicht belangrijke onderwerpen in 2015. De Koninklijke Marechaussee heeft in 2015 ongeveer 330 verdachten aangehouden op verdenking van mensensmokkel.¹¹⁸ Dat zijn er rond 20% meer dan in 2014. Toen lag het aantal aanhoudingen op ongeveer 270. Het volgende hoofdstuk gaat in op de belangrijkste beleidswijzigingen op het gebied van illegale immigratie en grenstoezicht.

8.2 Beleidsontwikkelingen

8.2.1 *Intensivering van controles aan de Nederlandse grenzen*

Met het oog op de toenemende migratiestromen naar Nederland is half september het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) aan de landsgrenzen met België en Duitsland geïntensiveerd.¹¹⁹ Met de intensivering van controles worden de volgende effecten beoogd:¹²⁰

- de bestrijding van illegale immigratie in het algemeen en de bestrijding van mensensmokkel in het bijzonder;
- het voorkomen van menonterende incidenten (zoals de dood van asielzoekers in een vrachtwagen in Oostenrijk in Augustus 2015);
- het voorkomen van substantiële incidenten voor de openbare orde en nationale veiligheid in Nederland (zoals de aanslag in de Thalys).

Box 12. Wat is Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)?

Mobiel Toezicht Veiligheid is een controle gericht op personen die vanuit België of Duitsland naar Nederland reizen, en wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee.¹²¹ Het MTV heeft o.a. als doel illegaal verblijf, mensensmokkel en documentfraude in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan.¹²² Het MTV vindt plaats in het gebied direct achter de grens. De Koninklijke Marechaussee controleert vooral gericht op basis van risicoprofielen en neemt steekproeven. In het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid vinden controles plaats in de treinen, op het water, bij luchtverkeer en op de wegen.

118 Rijksoverheid. (2016). *Aantal aanhoudingen mensensmokkel in 2015 gestegen*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/02/05/aantal-aanhoudingen-mensensmokkel-in-2015-gestegen>

NB: Het betreft hier het totaal aantal aanhoudingen uit Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), grensbewaking (GB) en projectmatige onderzoeken

119 Rijksoverheid. (2015). *Staatssecretaris Dijkhoff bezoekt het Mobiel Toezicht Veiligheid van de Koninklijke Marechaussee*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/09/staatssecretaris-dijkhoff-bezoekt-het-mobiel-toezicht-veiligheid-van-de-koninklijke-marechaussee>

120 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2077

121 Anoniem. (z.j.). *Wat betekent MTV?*. Geraadpleegd 8 juni 2016, <https://www.wat-betekent.nl/wat-betekent-mtv/>

De intensivering van het MTV wordt door de Koninklijke Marechaussee uitgevoerd, met hulp van andere onderdelen van defensie en andere partners zoals de politie en de douane. De controles vinden steekproefsgewijs plaats, op de weg, op vliegvelden, internationale treinen en op het water. Het geïntensiveerde toezicht bestaat vooral uit meer en langduriger controles op de weg en in de trein.¹²³

De intensivering van de controles lijkt tot resultaten te leiden. Tussen 13 september 2015 en 31 december 2015 zijn in het MTV 82 aanhoudingen verricht op verdenking van mensensmokkel. Het aantal aanhoudingen per week is sinds de verscherping gestegen naar gemiddeld 5. Voor de verscherping waren dat er gemiddeld 3 per week.¹²⁴

8.2.2 *Uitbreiding aantal 'Advanced Passenger Information'-luchthavens*

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft met een wetswijziging het aantal Advanced Passenger Information-luchthavens met 54 luchthavens uitgebreid.¹²⁵ Luchtvaartmaatschappijen die vluchten vanaf deze luchthavens aanbieden, zijn verplicht passagiersgegevens (naam, nationaliteit, reisroute etc.) aan de Koninklijke Marechaussee te leveren. Het geheel, 108 luchthavens, betreft nu iets minder dan 75% van alle inkomende vluchten op Schiphol. De 54 nieuwe luchthavens zijn geselecteerd omdat er op deze reisroutes een verhoogd risico op illegale immigratie geconstateerd is.

8.2.3 *Verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel*

In november 2015 heeft het kabinet een wetswijziging voorgesteld om de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen. Aanleiding was een voorstel van de tijdelijke Ministeriële Commissie Migratie (zie paragraaf 5.2.1). Het voorstel voorziet de volgende wijzigingen:^{126 127 128}

- De strafmaximum voor het basisdelict mensensmokkel wordt van 4 naar 6 jaar verhoogd.
- Ook wordt het mogelijk een hogere straf op te leggen, als er sprake is van mensensmokkel bij de uitoefening van een ambt of beroep; de gevangenisstraf gaat in dat geval van 6 naar maximaal 8 jaar.
- Als er sprake is van beroepsmatige activiteiten of activiteiten in georganiseerd verband wordt de maximumstraf 10 jaar, in plaats van 8 jaar.
- Raakt een slachtoffer zwaargewond door mensensmokkel, dan wordt de maximumstraf 15 jaar - dat was 12 jaar.
- Als mensensmokkel de dood tot gevolg heeft, wordt de maximumstraf van 15 naar 18 jaar verhoogd.

122 Kamerstukken II, 2012-2013, 19 637, nr. 1647

123 Rijksoverheid. (2015). *Staatssecretaris Dijkhoff bezoekt het Mobiel Toezicht Veiligheid van de Koninklijke Marechaussee*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/09/staatssecretaris-dijkhoff-bezoekt-het-mobiel-toezicht-veiligheid-van-de-koninklijke-marechaussee>

124 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637 nr. 2180

125 Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 september 2015, Stcrt. 2015 32655

126 Rijksoverheid. (2016). *Steun in Eerste Kamer voor wetsvoorstellen Veiligheid en Justitie*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/05/24/steun-in-eerste-kamer-voor-wetsvoorstellen-veiligheid-en-justitie>

127 Kamerstukken II, 2015-2016, 34 345, nr. 3

128 RTL Nieuws. (2015). *Mensensmokkel harder aangepakt, straffen omhoog*. <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/mensensmokkel-harder-aangepakt-straffen-omhoog>

8.2.4 *Nieuwe projecten om grensbewakingscapaciteiten van herkomst- en transitlanden te verhogen*

Nederland heeft in 2015 ook een aantal nieuw projecten opgestart met het doel de grensbewakingscapaciteit van herkomst- en transitlanden te verhogen. De Koninklijke Marechaussee is bijvoorbeeld aangesloten bij een Twinning Project gericht op Turkije onder leiding van het Verenigd Koninkrijk. Doelstelling is de opbouw van intelligence en analysecapaciteit. Daarnaast is Nederland samen met het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) reeds gestart met een project met Libanon om de Libanese grenswachters van de Libanese *Armed Forces* te trainen.¹²⁹

8.2.5 *Nederland is geëvalueerd in het kader van de Schengenevaluaties*

In september en oktober 2015 is Nederland geëvalueerd in het kader van de Schengenevaluaties. Nederland was in 2009 voor het laatst geëvalueerd. Verschillende expertteams uit de lidstaten en geleid door de Europese Commissie, hebben evaluatiebezoeken uitgevoerd op de volgende zes onderdelen: grensbewaking (maritiem en lucht), elektronische informatie-uitwisseling, politiesamenwerking, visa, databescherming en terugkeer. Het rapport met de resultaten van de evaluatie wordt in 2016 verwacht.¹³⁰

8.3 Conclusie

Vanwege de hoge instroom van migranten in 2015 waren het tegengaan van illegale immigratie, waaronder vooral mensensmokkel, en grenstoezicht belangrijke onderwerpen in 2015. Om mensensmokkel te bestrijden zijn onder andere de controles van de Koninklijke Marechaussee aan de Nederlandse grenzen geïntensiveerd en zijn de strafmaxima voor mensensmokkel verhoogd. Daarnaast heeft de Staatssecretaris het aantal Advanced Passenger Information-luchthavens met 54 luchthavens uitgebreid. Nu moeten luchtvaartmaatschappijen voor vluchten vanaf 108 luchthavens in totaal gedetailleerde passagiersinformatie aanleveren. Op internationaal terrein heeft Nederland zich aangesloten bij een aantal nieuwe projecten om grensbewakingscapaciteiten van herkomst- en transitlanden te verhogen, onder andere met Turkije en Libanon. Ook is Nederland geëvalueerd in het kader van de Schengenevaluaties.

¹²⁹ Kamerstukken II, 2014-2015, 19 637, nr. 1959

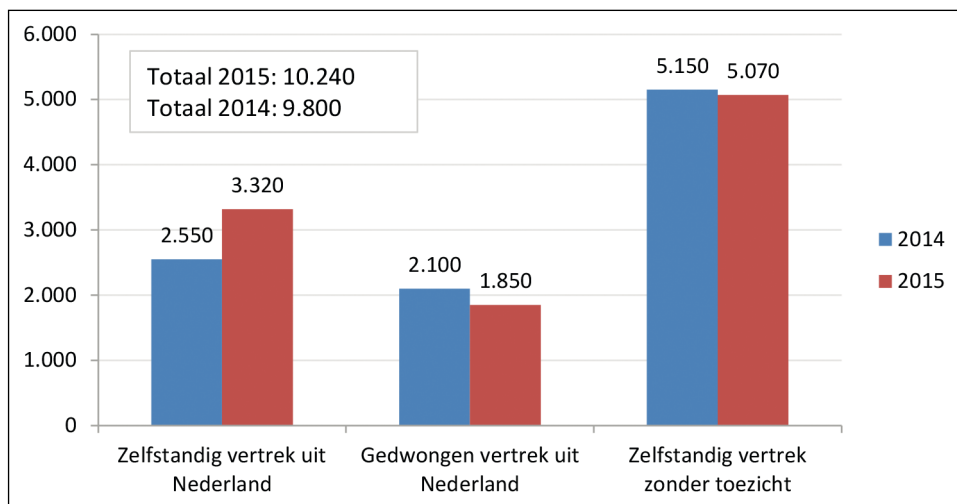
¹³⁰ Koninklijke Marechaussee. (2015). *Schengenevaluatie 'grenzen' in september*. https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2015/04/08_kmarkort_4-2015

9 TERUGKEER

9.1 Inleiding

In 2015 heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) 10.240 derdelanders geregistreerd die Nederland al dan niet aantoonbaar hebben verlaten in het kader van terugkeer naar hun eigen land dan wel een ander land waar toegang is gewaarborgd.¹³¹ Dat is een lichte stijging vergeleken met 2014; toen zijn 9.800 personen teruggekeerd.¹³² Het grootste deel van de terugkeerders is vrijwillig vertrokken (8.390), de meesten zonder toezicht (5.070).¹³³ Van vreemdelingen die vrijwillig zijn vertrokken, heeft meer dan een derde (2.940) gebruik gemaakt van een terugkeerprogramma (zie box 13).¹³⁴ Personen uit deze groep kwamen vooral uit de volgende landen: Mongolië, Oekraïne, Albanië, Irak en Servië.¹³⁵ Het volgende hoofdstuk gaat in op de belangrijkste beleidswijzigingen op het gebied van terugkeer.

Afbeelding 10. Aantal teruggekeerde personen geregistreerd door DT&V in 2014 en 2015



Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2016). *Cijfers en infographics*. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/organisatie/cijfers-en-infographics/#paragraaf2>.

NB vreemdelingen die aan de grens zijn terug gestuurd, zijn niet meegeteld in de cijfers.

131 Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2016). *Cijfers en infographics*. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/organisatie/cijfers-en-infographics/#paragraaf2>. NB vreemdelingen die aan de grens zijn terug gestuurd, zijn niet meegeteld in de cijfers

132 Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2016). *Cijfers en infographics*. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/organisatie/cijfers-en-infographics/#paragraaf2>

133 Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2016). *Cijfers en infographics*. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/organisatie/cijfers-en-infographics/#paragraaf2>

134 Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2016). *Rapportage Vreemdelingenketen: Periode januari - december 2015*

135 Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2016). *Rapportage Vreemdelingenketen: Periode januari - december 2015*

9.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van terugkeer hebben in 2015 enkele wijzigingen in de uitvoering van het beleid plaatsgevonden. De belangrijkste wijziging in 2015 betrof het **tegengaan van misbruik van vertrek- en herintegratieondersteuning**. In 2014 hebben totaal ongeveer 2.300 vreemdelingen een beroep gedaan op deze ondersteuning, in 2015 ongeveer 3.000. Uit onderzoek is echter gebleken dat er door asielzoekers vanuit een aantal landen oneigenlijk gebruik werd gemaakt van herintegratieondersteuning. Daarom zijn in juli en augustus 2015 achtereenvolgens Mongoolse Dublinclaimanten en Kosovaren uitgesloten van deelname aan projecten voor aanvullende terugkeerondersteuning.¹³⁶ Deze vreemdelingen kunnen nog wel een beroep doen op de basisondersteuning uit het REAN-programma. Om verdere ongewenste effecten te voorkomen, is daarnaast besloten de aanvullende terugkeerondersteuning voor onderdanen van landen met visumvrijstelling per 1 januari 2016 geheel stop te zetten.

Box 13. Wat is een terugkeerprogramma?

Vreemdelingen die willen terugkeren naar hun land van herkomst kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor terugkeerondersteuning. Een terugkeerproject ondersteunt de vreemdeling bij zijn vertrek uit Nederland en zijn herintegratie in het land van herkomst.¹³⁷ Ondersteuning kan onder andere bestaan uit in natura ondersteuning zoals voorlichting, advies, een opleiding, medische ondersteuning, hulp bij het vinden van werk of het starten van een bedrijf en financiële ondersteuning.

Als uitvoerder van het terugkeerbeleid probeert de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zelfstandige en duurzame terugkeer te bevorderen. De DT&V onderhoudt hiervoor subsidierelaties met inter- en niet-gouvernementele organisaties die terugkeerprojecten uitvoeren.¹³⁸ In Nederland verzorgen verschillende organisaties terugkeerprojecten en verstrekken terugkeerondersteuning, o.a. de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), VluchtelingenWerk Nederland en verschillende andere maatschappelijke organisaties, zoals stichting WereldWijd, stichting ROS en Bridge to Better.

Meer informatie over de diverse terugkeerprojecten is te vinden op www.infoterugkeer.nl.

Verder zijn in 2015 is een aantal **nieuwe terugkeerprojecten** van IOM en verschillende niet-gouvernementele organisaties van start gegaan met financiering van het Europese Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF), gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze projecten zijn echter in belangrijke mate een voortzetting van eerdere projecten voor herintegratieondersteuning.

136 Volkskrant. (2015). *Vertrekpremie asielzoekers Mongolië en Kosovo geschrapt*. <http://www.volkskrant.nl/binnenland/vertrekpremie-asielzoekers-mongolie-en-kosovo-geschrapt-a4114468/>

137 European Migratie Netwerk. 2014. *Asylum and Migration Glossary 3.0: a tool for better comparability produced by the European Migration Network*

138 Dienst Terugkeer & Vertrek. (z.j.). *Subsidies*. Geraadpleegd 14 juli 2016. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/projects/subsidies/>

In sommige herkomstlanden implementeert **DT&V herintegratieprojecten** voor gedwongen terugkeerders (ongeacht asiel of niet-asiel). Dit is georganiseerd via het European Reintegration Network (ERIN) project of een bilaterale overeenkomst (zoals in Armenië en Oekraïne) met een lokale NGO/ IGO. In 2015 waren de volgende landen ERIN-doellanden: Afghanistan, DR Congo, Guinee (Conakry), Irak, Iran, Marokko, Nigeria, Pakistan, Russische Federatie, Somaliland en Sri Lanka.¹³⁹

De **pilot inbewaringstelling** door de DT&V is in het voorjaar van 2015 uitgebreid naar alle gezinslocaties. Bewaring is voor gezinnen met minderjarige kinderen nog meer dan anders het uiterste middel; naast de gebruikelijke voorwaarden mag bewaring ter fine van uitzetting in beginsel slechts maximaal twee weken duren. Door de DT&V de bewaring uit te laten voeren, hoeft het gezin niet meer naar het politiebureau en kan het proces worden verkort.¹⁴⁰

Daarnaast was Nederland in 2015 betrokken bij het uitwerken van een aantal **implementatie-protocollen** van EU-overnameovereenkomsten, o.a. voor de landen Azerbaïjan, Armenië en de Kaapverdische eilanden.

Box 14. Wat zijn EU-overnameovereenkomsten?

Een overnameovereenkomst is een internationale overeenkomst met als doel de overname van onderdanen uit de aangesloten landen te vergemakkelijken.¹⁴¹ Het gaat hierbij om de overname van vreemdelingen die niet (of niet langer) rechtmatig verblijf hebben op het grondgebied van landen die onderling een overeenkomst hebben afgesloten.¹⁴² Vaak sluit de EU overnameovereenkomsten met derde landen namens de EU-lidstaten af; dat zijn de zogenaamde 'EU-overnameovereenkomsten'. De details van deze EU-overnameovereenkomsten worden vaak in implementatie-protocollen samen met het desbetreffende derde land uitgewerkt. Op dit moment zijn 17 EU-overnameovereenkomsten van kracht.¹⁴³

9.3 Conclusie

In 2015 zijn op het gebied van terugkeer enkele wijzigingen doorgevoerd. Bijvoorbeeld zijn maatregelen getroffen om misbruik van vertrek- en herintegratieondersteuning tegen te gaan. Daarnaast zijn een aantal nieuwe terugkeerprojecten van IOM en verschillende niet-gouvernementele organisaties van start gegaan. Verder is de pilot inbewaringstelling door de DT&V uitgebreid.

139 Dienst Terugkeer en Vertrek. (2015). *Europese samenwerking op gebied van herintegratie*.

<https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/actueel/2015/02/index.aspx?cp=66&cs=17113>

140 Kamerstukken II, 2015-2016, 19 637, nr. 2065

141 Dienst Terugkeer en Vertrek. (z.j.). *Terug- en Overnameovereenkomst (T&O)*. Geraadpleegd 8 juni 2016, https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Terugkeer_en_vertrek/Terugkeerproces/Reismogelijkheden/terug-en-overnameovereenkomst.aspx

142 Dienst Terugkeer en Vertrek. (z.j.). *Terug- en Overnameovereenkomst (T&O)*. Geraadpleegd 8 juni 2016, https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Terugkeer_en_vertrek/Terugkeerproces/Reismogelijkheden/terug-en-overnameovereenkomst.aspx

143 Europese Commissie. (2016). *Return & readmission*. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission/index_en.htm

10 MIGRATIE EN ONTWIKKELING

10.1 Inleiding

Eind november 2014 heeft de minister van Buitenlandse Zaken kenbaar gemaakt dat het beleid voor migratie en ontwikkeling geactualiseerd wordt.¹⁴⁴ In de eerste plaats is gekozen voor focus op een beperkt aantal beleidsprioriteiten, op die terreinen waar de behoeften het grootst zijn. In de tweede plaats wordt ingezet op het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de migratie en ontwikkeling programma's. In dit kader zal slechts een select aantal projecten, die op basis van monitoring en evaluaties het meest succesvol zijn gebleken, in de komende jaren worden voortgezet en uitgebreid.

10.2 Beleidsontwikkelingen

In 2015 hebben in dit kader beleidsontwikkelingen op het gebied van samenwerking met herkomstlanden en diaspora, inspanningen om 'brain drain' te beperken en remittances plaatsgevonden.

10.2.1 Samenwerking met herkomstlanden

Preventie

Tijdens de Valletta Top over migratie op 11 en 12 november 2015 zijn de EU en meer dan dertig landen uit Noord-, Oost-, en West-Afrika een politieke verklaring en een concreet actieplan overeengekomen. Voor de gezamenlijke aanpak van de migratieproblematiek in Europa wordt onder meer gekeken naar manieren om de grondoorzaken van migratie weg te nemen. Hierbij wordt mede op Nederlands verzoek concreet ingezet op werkgelegenheid en economische groei, met nadruk op Afrikaanse jeugd. In het actieplan, dat in 2016 van start gaat, zijn concrete acties vastgelegd zoals het faciliteren van private investeringen in Afrikaanse landbouw en het starten van projecten om werkgelegenheid voor jongeren te bevorderen. Vanuit het in Valletta opgerichte EU noodtrustfonds voor Afrika zullen de aanpak van de grondoorzaken van migratie worden gefinancierd.¹⁴⁵

Via het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) ondersteunt Nederland jonge startende en doorgroeiende ondernemers om meer werkgelegenheid te creëren. Door het verstrekken van financiering en verzekeringen maakt het ministerie van Buitenlandse Zaken met het DGGF ontwikkelingsrelevante handel en investeringen mogelijk in 68 landen. Door mensen in eigen land perspectief op een goede toekomst te geven, worden alternatieven gecreëerd voor irreguliere migratie. Hiermee verwacht Nederland duizenden banen te creëren in lage inkomenslanden.

Daarnaast kunnen maatschappelijke organisaties en sociale ondernemers via de nieuwe subsidieregeling *Local Employment in Africa for Development* (LEAD) projectvoorstellen indienen die bijdragen aan jeugdwerkgelegenheid in acht Afrikaanse landen. De subsidieregeling is ontwikkeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De LEAD-

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2015-2016, 29 344, nr. 128

¹⁴⁵ Kamerstukken II, 2015-2016, 21 501-20, nr. 1052

programma's zijn in de week van eind november 2015 geselecteerd en starten in januari 2016. Het beoogde resultaat is het creëren van in totaal ruim 15.000 banen in drie jaar.

Verder is het *Addressing Root Causes Fund* (ARC) van 125 miljoen euro voor de periode 2016-2021 opgesteld voor subsidieaanvragen van ngo's voor het wegnemen van de grondoorzaken van conflict, instabiliteit en gedwongen migratie. Dit ARC fonds, ontwikkeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, richt zich specifiek op veiligheid voor mensen, een functionerende rechtsorde, inclusieve politieke processen, een legitieme en capabele overheid en werkgelegenheid en sociale voorzieningen. Het ARC fonds richt zich op Afghanistan, Pakistan, Jordanië, Libanon, Ethiopië, Somalië, Sudan, Zuid-Sudan, Mali, Burundi en de DRC.

Terugkeer

De Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in juni 2015 het rapport "Tussen wens en werkelijkheid" aangeboden aan het kabinet. Dit rapport gaat over de 'strategische landenbenadering migratie', een instrument om de medewerking te verbeteren van herkomstlanden aan de gedwongen terugkeer van hun onderdanen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven. De benadering veronderstelt dat de medewerking van herkomstlanden aan gedwongen terugkeer kan worden verbeterd door het inzetten van positieve of negatieve prikkels, goed relatiebeheer en maatwerk. Een voorbeeld is het meer of minder investeren in ontwikkelingssamenwerking.

Volgens het ACVZ leidt overreding en druk niet vanzelfsprekend tot medewerking van herkomstlanden. Andere factoren, zoals politieke belangen of andere prioriteiten, kunnen ook van invloed zijn op medewerking aan gedwongen terugkeer. Zo is de ACVZ kritisch over de effectiviteit van negatieve conditionaliteit (het 'minder-voor-minder' beleid), zeker wanneer de relatie wordt gelegd met beleidsterreinen buiten het migratiedossier. De inzet van negatieve conditionaliteit buiten het terrein van migratie is volgens de ACVZ niet effectief omdat deze niet de personen of instanties raakt die in het herkomstland bij het terugnamebeleid betrokken zijn. Negatieve prikkels kunnen ook de relatie met herkomstlanden aantasten. Binnen het terrein van migratie kan negatieve conditionaliteit effectief zijn, mits proportioneel en gericht op personen die invloed hebben op het terugnamebeleid.

Uit de kabinetsreactie¹⁴⁶ op het advies van de ACVZ blijkt dat het kabinet van mening is dat het leggen van positieve koppelingen de effectiefste manier is om herkomstlanden te laten meewerken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen. Volgens het principe van 'meer-voor-meer' kunnen positieve prikkels bijvoorbeeld bestaan uit het ondersteunen bij het re-integreren van terugkeerders in herkomstlanden. Het kabinet baseert zich hierbij mede op ervaringen met Ghana, waarbij een negatieve koppeling aan ontwikkelingssamenwerking juist een negatief effect had op de samenwerking met dit land aan gedwongen terugkeer.

Indien positieve conditionaliteit herkomstlanden niet kan overreden mee te werken

aan gedwongen terugkeer, dan is het kabinet van mening dat negatieve conditionaliteit, in bepaalde gevallen, effectief kan zijn. Het kabinet zal zich in dat geval eerst en vooral richten op maatregelen binnen het migratieterrein die direct voelbaar zijn.

Samenwerking met diaspora

Een van de beleidsprioriteiten die in de voortgangsreportage 'Migratie en ontwikkeling' wordt besproken, is het betrekken van diaspora bij de ontwikkeling van hun herkomstland. De programma's die benoemd worden in 10.2.2 laten dit zien. Diasporaleiden in Nederland hebben unieke kennis van hun herkomstland die waardevol is voor het vormgeven en uitvoeren van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid. Zo worden diasporaorganisaties in Nederland geconsulteerd bij de voorbereiding van evenementen, zoals het regionaal ontwikkelings- en beschermingsprogramma (RDPP) voor de Hoorn van Afrika, en het landenbeleid.

Het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC), laat een onderzoek doen naar de rol die diasporaorganisaties in het migratievraagstuk spelen en wat de ministeries van Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken hiervan kunnen leren. Dit onderzoek is in december 2015 gestart. In dit onderzoek zal onder andere worden uitgezocht welke diasporaorganisaties in Nederland actief zijn op het terrein van migratie in Nederland, welke belangen zij voor hun achterban behartigen en welke rol zij spelen en kunnen spelen bij terugkeer van vreemdelingen naar het herkomstland of bij het verwelkomen van migranten. Ook bekijkt dit onderzoek hoe de samenwerking van ministeries met de diaspora verloopt en welke kansen er liggen om de samenwerking te vergroten.

10.2.2 Inspanningen om de 'brain drain' te beperken

Binnen de nieuwe prioriteiten van het migratiebeleid zal de focus in het migratie en ontwikkeling subsidieprogramma uitgaan naar samenwerking met overheden van herkomstlanden in de Noordelijke helft van Afrika en de Syrië regio. Eén van de doelen is het bevorderen van 'brain gain' door middel van migratie. Hierbij vervult de diaspora in Nederland een belangrijke brugfunctie tussen Nederland en het land van herkomst. Zo wordt er een database opgezet van Nederlanders met een migratieachtergrond, die bereid zijn om (tijdelijk) te werken voor bedrijven, ngo's of overheidsinstanties in hun herkomstland. Hieronder volgen enkele voorbeelden van programma's op dit terrein.

Het IOM-programma voor *Temporary Return Qualified Nationals* (TRQN) heeft als doel om bij te dragen aan de ontwikkeling in een aantal landen (Armenië, Kaapverdië, Ghana, Irak, Marokko en Somalië) door migranten in Nederland die afkomstig zijn uit deze landen in te zetten voor capaciteitsopbouw bij overheden en non-gouvernementele instellingen. Dit programma eindigde eind 2015. De evaluatie toont het succes van het programma aan, maar noemt ook duidelijke verbeterpunten. Eén van de belangrijkste aanbevelingen is om in het programma meer focus aan te brengen op een aantal landen en sectoren om de bijdrage van de diaspora strategischer in te bedden in de

langere-termijn ontwikkeling van die landen. Het IOM werkt momenteel aan een vervolgvorstel waarin zij deze punten meenemen.

In samenwerking met het *African Diaspora Policy Center* (ADPC) wordt Afrikaanse beleidsmakers hulp geboden bij het uitwerken van hun migratiebeleid, in het bijzonder door het betrekken van hun eigen diaspora bij de ontwikkeling van hun land. Vanaf 2009 zijn 25 overheidsvertegenwoordigers uit 19 Afrikaanse landen getraind en vonden verschillende vraaggestuurde trainingsmissies plaats in Kenia, Uganda en Rwanda. Ook heeft het ADPC op verzoek van de Ethiopische overheid een meerdaagse workshop georganiseerd waarbij een online training tool is ontwikkeld. Daarnaast worden in samenwerking met het ADPC en partners trainingen geboden aan diaspora in Nederland en de Europese Unie die hen in staat stellen bij te dragen aan ontwikkeling en vredesopbouw in hun herkomstland.

Daarnaast wordt samen met de organisaties Spark (2014-2016)¹⁴⁷ en Seva (2011-2015)¹⁴⁸ ondersteuning geboden aan diaspora in Nederland die een onderneming willen opzetten in herkomstlanden. Voorbeelden zijn Marokko, Afghanistan, Irak, Rwanda, Ghana en Somalië. Spark streeft ernaar om in totaal 1.200 ondernemers te laten deelnemen aan het trainingsprogramma. De diasporaorganisatie Seva heeft van 2011-2013 89 migranten getraind, waaruit 26 ondernemingen zijn opgestart in India, Rwanda, Ghana en Suriname. Zij creëerden al 529 arbeidsplaatsen. In 2014 zijn 13 nieuwe ondernemingen gestart. Eind 2016 zal het kabinet deze programma's evalueren en beslissen over het vervolg.

10.2.3 Geldovermakingen door migranten

In het kader van de post-2015 ontwikkelingsagenda is in het Open Working Group outcome document en in het synthese rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties voorgesteld om de kosten van remittances (geldovermakingen door migranten) te verlagen tot 3%. Nederland steunt beide documenten. Uit het onderzoek *The Remittances Market in the Netherlands* uitgevoerd door TNU (The Network University) bleek dat vooral de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor elektronische betalingen kansen biedt om de kosten van geldovermakingen te verlagen.

Deze mobiele geldovermakingen worden in Nederland nog niet erkend als formeel betalingskanaal omdat het geldovermakingen moeilijk traceerbaar maakt. Het kabinet ondersteunt nieuwe ontwikkelingen van Europese regelgeving voor innovatieve betaalwijzen die de kosten van geldovermakingen kunnen verlagen.

¹⁴⁷ Voor meer informatie zie www.spark-online.org

¹⁴⁸ Voor meer informatie zie www.oneworld.nl

10.3 Conclusie

De in dit hoofdstuk beschreven beleidsontwikkelingen tonen aan dat Nederland met herkomstlanden en diaspora samenwerkt om in herkomstlanden de gestelde grondoorzaken van migratie weg te nemen en brain drains te beperken. Dit gebeurt zowel op multinationale schaal via samenwerking met meerdere landen (Valletta) als op bilaterale schaal door één op één samenwerking met herkomstlanden via organisaties en diaspora. Daarnaast ziet de Nederlandse regering het inzetten van ontwikkelingssamenwerking als positieve of negatieve conditionaliteit bij de terugkeer van illegale migranten als mogelijkheid en steunt het kabinet nieuwe ontwikkelingen voor het terugdringen van de kosten van remittances.

BIJLAGE A:

METHODOLOGIE EN DEFINITIES

Methodologie

Dit Beleids overzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Laura Seiffert en Henrika Wörmann, beiden werkzaam als wetenschappelijk medewerker bij de afdeling Onderzoek en Analyse van de IND. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND 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.

Om informatie te krijgen over organisaties en hun standpunten zijn veelal de websites van die organisaties geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties over 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.¹⁴⁹ Naast een algemene inventarisatie

¹⁴⁹ Beschikbaar op de niet-openbare website www.migratierechtonline.rijkswb.nl

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

Bij 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 *Asylum and Migration Glossary 3.0*.¹⁵⁰ 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.

¹⁵⁰ *Asylum and Migration Glossary 3.0 - a tool for better comparability produced by the European Migration Network* October 2014 (EC – EMN 2014). Beschikbaar op http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_a_en.htm

BIJLAGE B: STRUCTUUR VAN HET NEDERLANDSE ASIEL- EN MIGRATIEBELEID

In Nederland spelen verschillende ministeries en andere organisaties een rol bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid op het gebied van asiel en migratie.¹⁵¹ De taak van iedere organisatie op het gebied van asiel en migratie wordt in het volgende kort toegelicht (zie ook de afbeelding hieronder):

- De **staatssecretaris van Veiligheid en Justitie** is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Verder stuurt de Staatssecretaris de vreemdelingenketen aan.
- De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor integratie en inburgering.
- 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.
- De **minister van Defensie** is verantwoordelijk voor het beleid op de grenstoegang- en toezicht.
- De **gemeentes** zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken. Ook hebben gemeenten de taak om zorg te dragen voor de inburgering en de participatie van allochtone bevolkingsgroepen en de lokale uitvoering van het asielbeleid.
- 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).
- De **Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)** is als agentschap van het ministerie van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.

¹⁵¹ Een uitvoerige beschrijving van de organisatie van het asiel en migratiebeleid in Nederland is te vinden in het EMN-rapport De organisatie van het asiel- en migratiebeleid in Nederland. Rijswijk: INDIAC-NL EMN NCP 2012.
http://www.emnnetherlands.nl/EMN_publicaties/2012/Organisatie_van_het_Asiel_en_Migratiebeleid_in_Nederland

- 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.
- 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 **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).
- De **Koninklijke Marechaussee**, onderdeel van het ministerie van Defensie, heeft als belangrijke taak het handhaven van de Vreemdelingenwet. De KMar is verantwoordelijk voor de grenstoezicht, grenscontrole en grensbewaking. Door deze taakstelling draagt de KMar bij aan de bestrijding van o.a. illegale immigratie. In het maritieme domein vervult de Zeehavenpolitie de grensbewakingstaak.
- De **afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)** maakt deel uit van de Nationale Politie. Zij houdt zich bezig met het toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen.
- De **zeehavenpolitie**, ook onderdeel van de Nationale Politie, is verantwoordelijk voor de grensbewaking binnen de Rotterdamse haven.
- 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 bindende advisering bij aanvragen om een gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf (single permit) voor vreemdelingen die willen werken in Nederland en met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen.
- **Diplomatieke posten** zijn Nederlandse ambassades, consulaten, consulaten-generaal en permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. De diplomatieke posten behandelen aanvragen voor een visum kort verblijf. Verder kunnen vreemdelingen die in het buitenland willen naturaliseren tot Nederlander een verzoek om naturalisatie indienen bij een diplomatieke post. Ook kunnen zij daar een voor hen verplicht basisexamen inburgering afleggen en de verplichte naturalisatieceremonie bijwonen.
- De **Raad van State** is onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De afdeling bestuursrechtspraak oordeelt o.a. ook over kwesties waarin vreemdelingen niet eens zijn met beslissingen van de overheid.
- De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk advies-

college dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.

- Het **Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)** is een onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het WODC is belast met het verrichten van onderzoek waaronder het evalueren van beleid en beleidsprogramma's, het adviseren over voorgenomen beleid en beleidsprogramma's, en het ontwikkelen, onderhouden en toegankelijk maken van data.
- De **Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)**, een intergouvernementele organisatie, speelt in Nederland een belangrijke rol bij vrijwillige terugkeer en/of doormigratie van vreemdelingen.
- De stichting **VluchtelingenWerk Nederland** biedt praktische ondersteuning aan asielzoekers en behartigt hun belangen in het politieke debat.
- De stichting **NIDOS** is conform het Burgerlijk Wetboek aangewezen als instantie die belast is met de tijdelijke voogdij over alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Beleidsontwikkeling

Ministerie van Veiligheid en Justitie

- Verantwoordelijk voor beleid voor toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen
- Ondersteuning en sturing van de vreemdelingenketen

Ministerie van Defensie

- Verantwoordelijk voor grensbewakingsbeleid

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Verstrekking van visa bij de ambassades en consulaten
- Uitbrengen van ambtsberichten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Verantwoordelijk voor arbeidsmarktbeleid en integratie

Gemeenten

- verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning
- Ondersteuning bij inburgering en naturalisatie

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

- Verantwoordelijk voor het bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

- Beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland (willen) verblijven of Nederlander willen worden

Diplomatieke posten

- Behandelen aanvragen voor een visum kort verblijf
- Afnemen inburgeringsexamen

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

- Verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers

Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

- Ondersteunt migranten bij het zoeken van werk
- Verstrekking werkvergunningen

Raad voor de Rechtsbijstand

- Verantwoordelijk voor de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in asielzaken

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)

- Verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland

Koninklijke Marechaussee

- Speelt een rol bij de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie en alle vormen van migratiecriminaliteit

Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)

- Toezicht op (het verblijf van) buitenlanders
- Ondersteuning in het terugkeerproces

Zeehavenpolitie (ZHP)

- Verantwoordelijk voor de grensbewaking binnen de Rotterdamse haven

Uitvoering

Rechtspraak

Afdeling bestuursrecht van de Raad van State

- Behandelt beroep in vreemdelingenzaken

Advies

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

- Brengt onafhankelijk advies uit aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en beleid

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

- Verricht onderzoek en adviseert (bv. beleidsevaluaties) op het gebied van migratiebeleid

Ondersteuning en belangenbehartiging

Vluchtelingenwerk

- Praktische ondersteuning van asielzoekers
- Belangenbehartiging van vluchtelingen

IOM Nederland

- Faciliteren van vrijwillige terugkeer en ondersteuning bij herintegratie
- Ondersteuning van hervestiging

NIDOS

- Verzorgt voogdij voor alleenstaande minderjarige asielzoekers



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.emnnetherlands.nl