



BELEIDSOVERZICHT 2016

Migratie en asiel in Nederland



Disclaimer

Aan de informatie in deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. De informatie in deze publicatie is geen weergave van het standpunt van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de Nederlandse overheid.

BELEIDSOVERZICHT 2016 MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

Mei 2017

Colofon

Titel Beleids­overzicht 2016
Ondertitel Migratie en asiel in Nederland
Auteurs Laura Seiffert
 Henrika Wörmann
 emn@ind.minvenj.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Strategie- en Uitvoeringsadvies (SUA)
Onderzoek en Analyse (O&A)
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienet-
werk (EMN)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Beleidsoverzicht 2016 geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2016. 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 Beleids-overzicht is opgesteld door medewerkers van de afdeling Onderzoek & Analyse, directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en is grotendeels gebaseerd op deskresearch.

Op het gebied van **reguliere migratie** lag de focus in 2016 op de verruiming van mogelijkheden voor economische migratie voor innovatieve ondernemers en buitenlandse investeerders. Belangrijke ontwikkelingen waren de aanpassing van het beleid waardoor start-ups met een verblijfsvergunning als startende ondernemer makkelijker kunnen doorstromen naar de zelfstandigenregeling. Ook de regeling voor buitenlandse investeerders is aangepast met het doel het gebruik van de regeling te stimuleren. De implementatie van de richtlijn voor tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen draagt bij aan een verdere flexibiliteit om internationaal personeel tot Nederland toe te laten. Op het gebied van gezinshereniging is het beleid voor gezinshereniging met meerderjarige kinderen zowel voor aanvragen voor gezinsleden van een asielstatushouder als ook voor gezinsleden van alle andere vreemdelingen versoepeld.

Ook op het gebied van **integratie** hebben in 2016 ontwikkelingen plaatsgevonden. Een extra nadruk is gelegd op de taalontwikkeling van migranten. Er worden sinds 2016 verschillende manieren gebruikt om het taalniveau van migranten te verbeteren. Op 1 januari 2016 is de Wet Taaleis in werking getreden en is het programma taalonderwijs in de voorinburgering geïntensiveerd en ook toegankelijk gemaakt voor kansrijke asielzoekers. Met kansrijk worden vastgestelde nationaliteiten bedoeld met een hoge kans op een verblijfsvergunning. Sinds juli 2016 wordt op een aantal locaties een vroege arbeidsmarktscreening uitgevoerd. Deze arbeidsmarktscreening houdt in dat bij nieuwe asielstatushouders al in het eerste gesprek na vergunningverlening gevraagd wordt naar het arbeidsverleden en de gevolgte opleidingen en kwalificaties. Doel van de screening is dat nieuwe asielstatushouders kansrijker gekoppeld worden aan gemeenten, waardoor ze sneller en meer kans maken op doorstroming naar opleidingen en banen.

In 2016 zijn er 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. Zo zijn er maatregelen getroffen om het proces rondom de registratie en identificatie van asielzoekers te verbeteren en is het sporenbeleid ingevoerd. In de oude situatie behandelde de IND alle (eerste) asielaanvragen (met uitzondering

van Dublin-claimanten) volgens eenzelfde werkwijze. Binnen het sporen beleid worden voor verschillende doelgroepen verschillende procedures (sporen)gebruikt. Door binnen deze sporen bepaalde procesaanpassingen door te voeren, kan de asielprocedure op een efficiëntere manier plaatsvinden. In een vroeg stadium (aanmeldfase) bepaalt de IND welke procedure (spoor) wordt gevolgd voor de asielaanvraag. Het doel van het sporenbeleid is de wachttijd voor asielzoekers niet verder te laten oplopen en de asielprocedure zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Een belangrijk deel van de instroom van asielzoekers in 2016 was afkomstig uit veilige landen van herkomst. Diverse beleidsmaatregelen in 2016 zijn dan ook (mede) voor deze groep ontwikkeld. Het sporenbeleid maakt het mogelijk deze asielzoekers uit veilige landen van herkomst in een snellere asielprocedure behandeld kunnen worden. De lijst met veilige landen van herkomst is in 2016 drie keer uitgebreid. Een brief met informatie waarin staat dat asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst snel worden afgewezen is verspreid onder asielzoekers.

In 2016 heeft zich een aantal beleidswijzigingen voorgedaan op het gebied van **alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en andere kwetsbare groepen**. In september 2016 is een initiatiefwetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind in de procedure tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Het doel is om het belang van het kind als inwillingsgrond te erkennen. Verder zijn er maatregelen genomen om de beschermende opvang voor amv's te verbeteren en zijn de maatregelen om minderjarig gehuwde meisjes in beeld te krijgen en te beschermen aangepast.

Wat betreft **ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel** is er in 2016 een afname van geregistreerde slachtoffers van mensenhandel zichtbaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is de verhoogde asielinstroom in 2015. De aanpak van de vluchtelingenstroom en de daaraan gekoppelde migratiecriminaliteit heeft tot minder beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij zowel de politie als de Koninklijke Marechaussee geleid.

Vanwege de hoge instroom in 2015 en de eerste helft van 2016 waren het tegengaan van **illegale immigratie, waaronder mensensmokkel, en grenstoezicht** belangrijke onderwerpen in 2016. Het aantal illegale vreemdelingen dat via Nederlandse zeehavens probeert Groot Brittannië te bereiken in de Nederlandse havens is in 2016 gestegen. Deze stijging is het gevolg van een intensivering van de controles door de Koninklijke Marechaussee in Nederlandse havens. Ook de MTV-controles om mensensmokkel te bestrijden aan de binnengrenzen zijn in 2016 geïntensiveerd.

In 2016 zijn op het gebied van **terugkeer** enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo zijn maatregelen getroffen om een aanzuigende werking van vertrek- en herintegratieondersteuning tegen te gaan.

Ook in 2016 heeft Nederland actief beleid gevoerd op het gebied van **migratie en ontwikkeling**. Verschillende projecten en fondsen hebben in 2016 extra ondersteuning gekregen vanuit Nederland. Zo heeft het Kabinet extra geld ter beschikking gesteld voor structurele opvang van vluchtelingen in de Syrië-regio, Libië en Marokko en voor algemene programma's en projecten tegen mensensmokkel.

INHOUD

	Managementsamenvatting	3
1	Inleiding	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie	10
1.2.1	Algemene politieke ontwikkelingen	10
1.2.2	Ontwikkelingen en publieke debatten	10
2	Reguliere immigratie	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Beleidsontwikkelingen	16
2.2.1	Economische migratie	16
2.2.2	Studenten	19
2.2.3	Gezinsvorming en –hereniging	20
2.2.4	Uitwisseling	21
2.3	Conclusie	21
3	Integratie	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Beleidsontwikkelingen	24
3.2.1	Onderwijs	24
3.2.2	Taalbeheersing	26
3.2.3	Huisvesting	28
3.2.4	Arbeidsmarkt	30
3.2.5	Participatie en maatschappelijke begeleiding	31
3.3	Conclusie	33
4	Internationale bescherming (asiel)	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Beleidsontwikkelingen	37
4.2.1	Inhoudelijke beoordeling van aanvragen	37
4.2.2	Procedures voor internationale bescherming	38
4.2.3	Opvang	42
4.3	Conclusie	43
5	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Beleidsontwikkelingen	46
5.3	Conclusie	48

6	Maatregelen tegen mensenhandel	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Beleidsontwikkelingen	50
6.3	Conclusie	52
7	Illegale immigratie en grenstoezicht	53
7.1	Inleiding	53
7.2	Beleidsontwikkelingen	53
7.3	Conclusie	55
8	Terugkeer	57
8.1	Inleiding	57
8.2	Beleidsontwikkelingen	57
8.3	Conclusie	61
9	Migratie en ontwikkeling	63
9.1	Inleiding	63
9.2	Beleidsontwikkelingen	63
9.2.1	Samenwerking met herkomstlanden	63
9.2.2	Samenwerking met Diaspora	65
9.3	Conclusie	66
	BIJLAGE A: Methodologie en definities	67
	Methodologie	67
	Termen en definities	68
	BIJLAGE B: Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid	69

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Het EMN Beleidsverzicht 2016 biedt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2016. De rapportage beschrijft de feitelijke situatie in Nederland. Ook is er aandacht voor nationale debatten. Daarmee is het EMN Beleidsverzicht 2016 een beknopt naslagwerk voor Nederlandse beleidsmakers, medewerkers in de Vreemdelingenketen en overige geïnteresseerden.

Thema's die aan bod komen in dit beleidsverzicht 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 Beleidsverzicht 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. Het 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 Beleidsverzicht 2016 en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten heeft het EMN het 2016 Annual Report on Migration and Asylum opgesteld.

Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Laura Seiffert en Henrika Wörmann. Pieter Brouwer, Dennis Winkel en Tessa van der Miesen hebben een inhoudelijke bijdrage geleverd.

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 algemene structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid en de taken van de betrokken organisaties.

Dit Beleidsverzicht 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 Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- De Koninklijke Marechaussee
- De Nationaal Rapporteur Mensenhandel

1.2 Politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie

1.2.1 Algemene politieke ontwikkelingen

Van 1 januari tot 1 juli 2016 was Nederland voor de twaalfde keer voorzitter van de Raad van ministers van de Europese Unie.

Nederland is het EU-voorzitterschap gestart met het nadrukkelijk op de Europese agenda plaatsen van de internationale strijd tegen mensensmokkel. In dat verband organiseerde het Europees Migratienetwerk samen met het ministerie van Veiligheid en Justitie op 12 en 13 januari 2016 in Amsterdam de conferentie *Promoting the multidisciplinary approach in addressing migrant smuggling*. Ruim tweehonderd experts uit alle Europese lidstaten bespraken daar met elkaar de aanpak van mensensmokkel op nationaal en internationaal niveau.¹

De migratiecrisis was de meest urgente opgave tijdens het voorzitterschap. De EU-Turkije verklaring van 18 maart 2016 en haar implementatie vormde één van de belangrijke resultaten van het voorzitterschap. Het aantal mensen dat de oversteek van Turkije naar Griekenland maakt is teruggedrongen en de instroom van migranten naar Europa is sterk gedaald.²

Andere prioriteiten tijdens het voorzitterschap waren onder andere: een strategische agenda voor de EU in tijden van verandering, banen scheppen door innovatieve groei, en verbinding zoeken met maatschappelijke actoren. Nederland kreeg als voorzitter verder te maken met de naweeën van het sterk verhoogde aantal asielzoekers in 2015 en met het Britse referendum over het lidmaatschap van de EU.³

1.2.2 Ontwikkelingen en publieke debatten

Het publieke debat op het gebied van migratie werd ook in 2016 beheerst door de instroom van asielzoekers. Het totale aantal nieuwe asielzoekers in 2016 was bijna de helft lager dan in 2015. Hierdoor konden in 2016 alle crisisopvangcentra en enkele noodopvangcentra worden gesloten. Een belangrijk deel van de eerste asielaanvragen in 2016 was ingediend door personen afkomstig uit landen geplaatst op de lijst veilige landen van herkomst. Diverse beleidsmaatregelen in 2016 zijn dan ook (mede) voor deze groep ontwikkeld. Hieronder worden de belangrijkste politieke ontwikkelingen en debatten geschetst. In het geval dat een debat tot een concrete beleidswijziging heeft geleid, verwijzen wij naar de relevante tekstpassages in de verschillende hoofdstukken van dit rapport.

1 Meer informatie over de conferentie is hier te vinden: www.eu2016.nl/actueel/nieuws/2016/01/14/nederland-promoot-multidisciplinaire-aanpak-van-mensensmokkel

2 Kamerstukken II, 2015-2016, 34139 nr. 18

3 Voor meer informatie zie: https://www.europa-nu.nl/id/vjdepap9l1/nederlands_voorzitterschap_europese_unie. Geraadpleegd op 24 april 2017. Het Britse referendum heeft op 23 juni 2016 plaatsgevonden.

Ontwikkeling sporenbeleid

Op 1 maart 2016 is het sporenbeleid ingevoerd. Het doel van het sporenbeleid is de wachttijd voor asielzoekers, die in 2015 fors is gestegen vanwege de hoge instroom, niet verder te laten oplopen en de asielprocedure zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.⁴ In een vroeg stadium (aanmeldfase) bepaalt de IND welke procedure (spoor) wordt gevolgd voor de asielaanvraag.⁵ Door binnen deze sporen bepaalde procesaanpassingen door te voeren, kan de asielprocedure op een efficiëntere manier plaatsvinden.

Het ingevoerde sporenbeleid maakt het mogelijk dat asielzoekers uit landen geplaatst op de lijst van veilige landen van herkomst in een snellere asielprocedure behandeld kunnen worden. Ook asielzoekers met een Dublinindicatie uit een van de Westelijke Balkanlanden die op de lijst veilige landen van herkomst staan worden sinds augustus 2016 behandeld in het versnelde veilige landen spoor, in plaats van het overdragen van de behandeling van hun aanvraag aan de eerstverantwoordelijke EU-lidstaat. De lijst met veilige landen van herkomst is in 2016 drie keer uitgebreid en een brief met informatie waarin staat dat asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst snel worden afgewezen is verspreid onder asielzoekers. Voor meer informatie over het sporenbeleid zie hoofdstuk 4.

Gezinshereniging van meerderjarige kinderen met hun ouders

In 2014, 2015 en 2016 is de discussie rondom nareis van meerderjarige kinderen meerdere keren opgelaid. Eind 2014 berichtte NOS, onder verwijzing op VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR, dat circa dertig gevluchte Syrische gezinnen een meerderjarig kind in Syrië of Libanon hebben moeten achterlaten, omdat zij niet aanmerking kwamen voor gezinshereniging onder de toen geldende voorwaarden.⁶ Over het bericht zijn in januari 2015 Kamervragen gesteld aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.⁷ In mei 2015 heeft de Staatssecretaris aangekondigd het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen te versoepelen.⁸

In 2016 is het beleid gewijzigd zodat meerderjarige kinderen makkelijker in aanmerking komen voor gezinshereniging. Eerder was hereniging tussen ouders en hun meerderjarige kinderen alleen mogelijk indien de referent kon aantonen dat er sprake was van een 'meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie'. Van een 'meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie' kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het meerderjarige kind door zijn/haar medische of psychische situatie dusdanig afhankelijk is van een ouder, dat hij/zij zonder de zorg van zijn/haar ouders niet zelfstandig kan functioneren.⁹ Zie paragraaf 2.2.3 voor de huidige regels.

4 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19637, nr. 2086.

5 *Ibidem*.

6 NOS. (2014). Beleid gezinshereniging pakt soms naar uit. Geraadpleegd 7 december 2016 via <http://nos.nl/artikel/2008525-beleid-gezinshereniging-pakt-soms-naar-uit.html>

7 Beantwoording Kamervragen over nareis van meerderjarige kinderen van vluchtelingen van 9 januari 2015. 599149.

8 *Kamerstukken II*, 2014-2015, 32 175 nr. 57

9 Vc C2 4.1 (versie 1 januari 2015)

Overlast in en rond asielzoekerscentra

Een aantal groepen asielzoekers, vooral afkomstig uit veilige landen van herkomst, zorgden voor overlast in en rond asielzoekerscentra in 2016. De Nederlandse regering heeft diverse maatregelen getroffen om deze overlast tegen te gaan. De maatregelen bestaan onder andere uit:^{10 11}

- snellere asielprocedures en Dublinprocedures;
- een gecoördineerde casusgerichte aanpak van overlastgevers;
- maatregelen om aanzuigende werking van terugkeerondersteuning te voorkomen;
- stimuleren van de terugkeer door afspraken te maken met de herkomstlanden, met name Tunesië, Marokko, Algerije.

Voor meer informatie zie hoofdstuk 4.

Uitbreiding lijst veilige landen van herkomst

Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd als er in het beginsel geen sprake is van vervolging, foltering of onmenselijke behandeling. 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.¹² De IND kan op de asielaanvraag van asielzoekers met een nationaliteit van een als veilig verklaarde land van herkomst in een snelle procedure beslissen.

In februari 2016 zijn de landen Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal aan de lijst van veilige landen van herkomst toegevoegd.¹³ Op 11 oktober kwamen hier Algerije, Georgië, Oekraïne en Tunesië bij. Georgië en Oekraïne worden echter niet in hun geheel als veilig land gezien. De regio's die niet onder het nationale gezag vallen zijn namelijk uitgezonderd. Voor Algerije en Tunesië geldt dat het veilige landen van herkomst zijn behalve voor bepaalde groepen personen (bv. LHBT's).¹⁴ De opname van Albanië op de lijst met veilige landen van herkomst is in juli 2016 bevestigd in een uitspraak van de Raad van State.¹⁵

In 2016 kwamen er veel asielzoekers uit de Westelijke Balkan landen (Montenegro, Servië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Kosovo, Bosnië-Herzegovina en Albanië).¹⁶ In september 2016 is besloten dat deze landen een jaar lang geheel uitge-

10 Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2268.

11 Ibidem.

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

13 Rijksoverheid (2016) Dutch Minister of Migration to add to list safe countries of origin. Geraadpleegd op 17 maart 2017. <https://www.government.nl/latest/news/2016/02/09/dutch-state-secretary-to-add-to-list-of-safe-countries-of-origin>

14 Rijksoverheid (2016) Kamerbrief over derde tranche nationale lijst veilige landen van herkomst. Geraadpleegd op 17 maart 2017. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/11/tk-derde-tranche-nationale-lijst-veilige-landen-van-herkomst>

15 In 2016 is de lijst veilige land van herkomst met deze landen uitgebreid: Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal (februari 2016), Algerije, Georgië, Oekraïne, Tunesië (oktober 2016) en Togo (december 2016).

16 De instroom van eerste asielaanvragen uit de Westelijke Balkanlanden schommelt gedurende het jaar 2016 maandelijks tussen de 8% en 36% van het totaal aantal eerste asielaanvragen. Kamerstukken II, 2016-2017, Bijlage bij Kamerstuk 19637 nr. 2268.

sloten worden van de Return and Emigration of Aliens from the Netherlands (REAN). Dit houdt in dat er geen terugkeerondersteuning door IOM geboden zal worden aan migranten uit deze landen die vrijwillig terug willen keren naar het land van herkomst. Het doel van dit besluit is het terugdringen van het aantal asielzoekers uit deze veilige landen van herkomst. Per 1 december 2016 komen Marokkanen en Algerijnen niet meer in aanmerking voor de financiële component, de ondersteuningsbijdrage (OSB), van de terugkeerregeling REAN. Ze kunnen nog wel in aanmerking komen voor een vliegticket en ondersteuning bij het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).¹⁷

Het EMN publiceert in de eerste helft van 2017 een EMN inform over veilige landen van herkomst.

Minder gebruik van noodopvang en crisisopvang in 2016 door dalende asielinstroom

Eind januari 2017 is de laatste crisisopvang¹⁸ voor asielzoekers in Nederland gesloten. Dit tekende het einde van een hectische periode voor onder andere het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) en gemeentes. Deze crisisopvangcentra waren bedoeld om de hoge toestroom van asielzoekers in de tweede helft van 2015 op te vangen. Vanaf begin februari 2016 waren de noodopvangcentra en reguliere opvangcentra toereikend om de huidige stroom van asielzoekers op te vangen en konden de crisisopvangcentra gesloten worden. Later in 2016 konden ook 15 van in totaal 45 noodopvanglocaties worden gesloten vanwege de daling van de instroom.^{19 20}

Participatieverklaring

Volgens een ingediend wetsvoorstel in juli 2016 wordt de participatieverklaring een verplicht onderdeel van de inburgering. Dit betekent dat alle nieuwkomers als onderdeel van hun inburgeringsexamen eerst het traject rond de participatieverklaring moeten doorlopen bij de gemeente. Het is de bedoeling om per 1 oktober 2017 de participatieverklaring op te nemen in de Wet inburgering. Dat betekent dat alle nieuwkomers als onderdeel van hun inburgeringsexamen in het eerste jaar na vestiging in een gemeente het traject rond de participatieverklaring afgerond moeten hebben bij de gemeente (bijvoorbeeld d.m.v. een workshop en/of gesprek over de Nederlandse kernwaarden en spelregels van minimaal één dagdeel). Het participatieverklaringstraject bestaat uit een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring.²¹

17 Rijksoverheid (2016) Kamerbrief over maatregelen (overlastgevend) asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Geraadpleegd op 17 maart 2017. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/13/brief-tweede-kamer-maatregelen-t-a-v-overlastgevend-asielzoekers-uit-veilige-landen-van-herkomst>

18 Crisisnoodopvang vindt plaats in accommodaties, zoals sporthallen, die ook worden gebruikt voor de opvang van burgers bij incidenten, rampen of crises. Bron: <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties/soorten-opvang>

19 NOS 2016. COA sluit noodopvanglocaties voor asielzoekers. Geraadpleegd 4 januari 2017. <http://nos.nl/artikel/2121283-coa-sluit-noodopvanglocaties-voor-asielzoekers.html>

20 NOS 2016. Minder asielzoekers: 13.500 opvangplaatsen weg. Geraadpleegd 4 januari 2017. <http://nos.nl/artikel/2148347-minder-asielzoekers-13-500-opvangplaatsen-weg.html>

21 Rijksoverheid (2016) Participatieverklaring verplicht onderdeel inburgeringsexamen. Geraadpleegd op 17 maart 2017. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/07/08/participatieverklaring-verplicht-onderdeel-inburgeringsexamen>

2 REGULIERE IMMIGRATIE

2.1 Inleiding

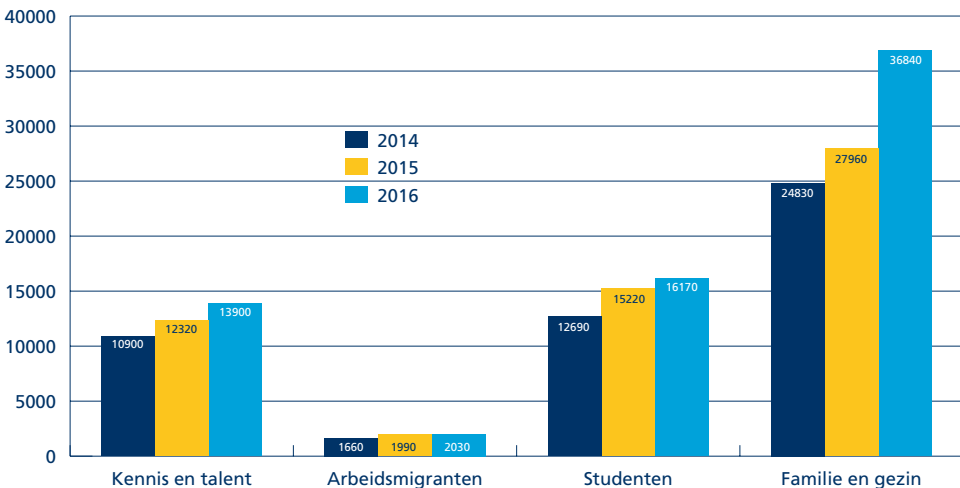
Economische migratie

Het algemene uitgangspunt van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor werknemers van buiten de Europese Unie (EU) is de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt. Tegelijkertijd kan de Nederlandse open en sterk internationaal georiënteerde economie niet bestaan zonder uitwisseling van kennis en arbeid.

Voor de top van de arbeidsmarkt is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Nederland voert dan ook een soepel beleid voor hooggekwalificeerde migranten die een positieve bijdrage aan de Nederlandse economie leveren. 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 en zijn alleen welkom als er geen aanbod is in Nederland en de EU/EER.

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 2016 verder gestegen. Ook het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning voor arbeidsmigranten en het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen door internationale studenten is in het jaar 2016 toegenomen.

Afbeelding 1: Aantal aanvragen verblijfsvergunning



Bron: IND

Familie en gezin

In het jaar 2016 hebben ruim 37.000 vreemdelingen een aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend met het verblijfsdoel 'familie en gezin'. Dit is een stijging van 32%. 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. Gezinsleden van asielstatushouders die binnen drie maanden een aanvraag voor nareis hebben ingediend vallen niet onder deze categorie.²² Voor meer informatie over deze groep zie hoofdstuk 4.

2.2 Beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden alle beleidsontwikkelingen weergegeven die in 2016 hebben plaatsgevonden.

2.2.1 Economische migratie

Kennis en talent

Nederland zet zich in om innovatieve startende en groeiende ondernemingen aan te trekken. Afgelopen jaren zijn daarvoor belangrijke stappen gezet. Zo is in maart 2014 als onderdeel daarvan het programma Ambitieuze Ondernemerschap van start gegaan.²³ Per 1 januari 2015 is de toelatingsregeling voor startende ondernemers van buiten Europa in werking getreden. Met ingang van 1 januari 2016 is het beleid aangepast waardoor start-ups met een verblijfsvergunning als startende ondernemer makkelijker kunnen doorstromen naar de zelfstandigenregeling.

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 plan voor 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.

De zelfstandigenregeling is bedoeld voor ervaren ondernemers. Op een aanvraag die in het kader van de zelfstandigenregeling is ingediend wordt positief beslist als er naar het oordeel van de minister van Veiligheid en Justitie een wezenlijk Nederlands belang bij toelating is. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adviseert hierover de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en voert de toets aan een puntensysteem uit.

22 Gezinsleden van het kerngezin, zij komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel.. Gezinsleden van asielstatushouders die in het kader van artikel 8 EVRM een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen ontvangen een verblijfsvergunning regulier.

23 *Kamerstukken II*, 2013-2014, 31311, nr,104.

Start-ups die door willen stromen naar de zelfstandigenregeling kunnen in plaats van het puntensysteem gebruik maken van een verklaring van de facilitator. Als het begeleidings-traject van een start-up naar tevredenheid is afgelegd kan de facilitator een verklaring afgeven die vervolgens de basis voor de RVO vormt om een positief advies te geven.

Start-ups en creatieve ondernemers zijn belangrijk voor het creëren van nieuwe banen. Zij voelen zich met name aangetrokken tot steden. Vanuit deze gedeelde visie zijn de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Groningen en de ministeries van Economische Zaken, Veiligheid en Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een City Deal 'Warm Welkom Talent' overeengekomen, die in april 2016 is ondertekend.²⁴ Doel van de City Deal is om de aantrekkingskracht van Nederland voor ambitieus ondernemend talent uit het buitenland te vergroten en duurzaam op hoog niveau te houden. De focus ligt op start-ups, scale-ups en zelfstandigen inclusief kunstenaars en beslaat het hele proces van komen naar en vestigen/groeien in Nederland. In het voorjaar van 2016 is gestart met het uitvoeren van een customer journey (klantreis), waarbij door de ogen van de doelgroep wordt gezien welke stappen zij langs de verschillende instanties moeten afleggen om zich in Nederland te vestigen, te starten en te groeien. Doel van deze exercitie is het nieuwe start-ups en creatieve ondernemers aan te trekken. In het voorjaar van 2017 wordt het rapport met aanbevelingen verwacht.

Per 1 maart 2016 is het **beleid voor het zoekjaar voor hoogopgeleiden gewijzigd. De regeling hoogopgeleiden** en het zoekjaar afgestudeerden zijn samengevoegd tot één regeling: Het 'zoekjaar hoogopgeleiden'. Onder de regeling vallen alle in Nederland afgestudeerde studenten, maar ook studenten die aan een topuniversiteit in het buitenland zijn afgestudeerd. De nieuwe regeling geldt niet alleen voor studenten, ook wetenschappelijk onderzoekers en promovendi kunnen een verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden aanvragen. De verblijfsvergunning zoekjaar hoogopgeleiden kan tot 3 jaar na het behalen van het diploma of het afronden van het wetenschappelijk onderzoek worden aangevraagd. Onder de oude regeling zoekjaar afgestudeerden was dit maar 1 jaar.

De nieuwe regeling geeft in Nederland afgestudeerden de kans om na het behalen van het diploma eerst terug te gaan naar hun land van herkomst, om vervolgens weer naar Nederland terug te keren. Bovendien heeft de hoogopgeleide tijdens het zoekjaar voortaan vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

De regeling voor buitenlandse investeerders is op 1 juli 2016 aangepast. Het is de bedoeling om het gebruik van de regeling te stimuleren. Zo is de termijn van de geldigheidsduur van de eerste verblijfsvergunning van één naar drie jaar verhoogd, is de accountantsverklaring met betrekking tot de herkomst van het vermogen van de investeerder komen te vervallen, is er een andere toetsing waarbij gekeken wordt naar de bijdrage

24 Voor meer informatie zie <http://agendastad.nl/citydeal/warm-welkom-voor-talent-briefing-customer-journey-analyse>. Geraadpleegd op 3 februari 2017.

aan de economie in de brede zin ingevoerd en is het investeren in onroerend goed voor bewoning uitgesloten.²⁵

Arbeidsmigranten

Op 1 oktober 2016 liep een Convenant af van de Nederlandse overheid met de Aziatische horecasector over migratie van gekwalificeerde koks. Het Convenant werd op 1 oktober 2014 afgesloten met als doel om binnen 2 jaar meer werkaanbod van gekwalificeerde koks binnen Nederland en de EU/EER (prioriteitgenietend aanbod) te realiseren door middel van extra wervings- en scholingsinspanningen door de sector. Een tijdelijke soepele regeling en het convenant met de sector maakten het mogelijk twee jaar lang eenvoudig gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid (GVVA) af te geven voor koks in de Aziatische horeca. Daar stond tegenover dat de sector inspanningen moest verrichten om niet-vergunningplichtige koks op te leiden en aan te nemen voor een functie in de Aziatische horecasector. Onder de Aziatische horeca worden de Chinese, Indonesische, Japanse, Indiase, Koreaanse, Maleisische, Thaise, Tibetaanse en Vietnamese keuken verstaan.

Uit onderzoek is gebleken dat tekenen er op wijzen dat er momenteel onvoldoende Nederlands aanbod is dat meteen aan de slag kan in de keuken als specialiteitenkok. Ook is het moeilijk en duurt het lang om koks op te leiden tot dat niveau.²⁶ Voor lagere functies is er wel voldoende aanbod.

Gelet hierop is met ingang van 1 oktober 2016 een nieuwe **tijdelijke soepele regeling voor Aziatische specialiteitenkoks** van kracht geworden. Daarnaast is een quotum ingesteld.²⁷ Het quotum geldt voor gespecialiseerde koks uit Azië. In het eerste jaar mogen maximaal 1800 Aziatische koks in Nederland aan de slag. Een jaar later krijgen er maximaal 1400 koks een vergunning voor verblijf en arbeid. Dat wordt in het derde jaar verlaagd tot maximaal 1000. Restaurants die een kok uit het buitenland willen halen zijn verplicht om ook niet-vergunningplichtige werknemers uit Nederland of Europa aan te nemen en opleidingen of stages aan te bieden. Daardoor krijgen Aziatische restaurants de kans om voldoende gespecialiseerde koks aan te trekken, terwijl zij ook verantwoordelijk blijven om in de toekomst meer gebruik te maken van Nederlandse of EU-werknemers.²⁸

Op 20 juni 2016 zijn de gevolgen gerepareerd van een uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 december 2014 over het handelsverdrag Nederland-Japan (1912). De Raad van State oordeelde dat voor **Japanners geen tewerkstellingsvergunning nodig** is. Zij moeten op grond van een meestbegunstigingsclausule in het handelsverdrag Nederland-Japan (1912), en het Nederlands-Zwitsers Tractaat (1875) gelijk worden behandeld als Zwitsers die vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. De Nederlandse en Zwitserse regering hebben daarom een interpretatieve verklaring bij het Tractaat opgesteld, waarin zij verduidelijken wat steeds het

25 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 30573, nr. 134.

26 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 29861, nr. 44.

27 *Stcrt.* 2016 nr. 50328.

28 Voor meer informatie zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/09/23/quotumregeling-voor-aziatische-koks>. Geraadpleegd op 3 februari 2017.

standpunt van beide verdragspartijen is geweest, namelijk dat het verblijf, de vestiging en de toegang tot de arbeidsmarkt van beide landen op basis van het Tractaat onderworpen is aan nationale wetgeving.²⁹ De verklaring is op 20 juni 2016 gepubliceerd in het Tractatenblad.

De publicatie van de interpretatieve verklaring heeft tot gevolg dat van Japanners die in Nederland willen komen werken een tewerkstellingsvergunning verlangd kan worden. Naar aanleiding van verschillende signalen uit, onder andere, het bedrijfsleven is besloten een overgangstermijn tot 1 januari 2017 in te stellen.³⁰

De **EU-richtlijn Intra-Corporate Transferees** is op 29 november 2016 door Nederland geïmplementeerd en in werking getreden. De richtlijn schrijft voor welke voorwaarden de lidstaten moeten stellen aan het verblijf van niet-Europese vreemdelingen in het kader van een concernoverplaatsing.³¹ De voornaamste onderdelen van de regeling zijn: (a) een Europese standaard ICT-vergunning, tot 3 jaar geldig, (b) mobiliteit binnen de EU tijdens de overplaatsing: korter en langer dan 90 dagen, (c) marktconform loon is een voorwaarde en (d) Gezinsleden zijn vrij op de arbeidsmarkt.

Het wetsvoorstel ter implementatie van de **richtlijn voor seizoensarbeid** is op 1 november 2016 naar de Tweede Kamer gezonden. De richtlijn zal naar verwachting in de tweede helft van 2017 zijn geïmplementeerd. De implementatie van de richtlijn voor seizoensarbeid heeft voor Nederland weinig gevolgen. Vreemdelingen die voor een verblijfsvergunning voor seizoensarbeiders in aanmerking willen komen dienen een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) aan te vragen. De Immigratie- en Naturalisatiedienst is verantwoordelijk voor het afgeven van de GVVA voor seizoenarbeid, maar vraagt wel aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) advies voor wat betreft het arbeidsdeel. Daarnaast komt er een nieuwe toelatingsvoorwaarde voor seizoenarbeid bij. Deze voorwaarde houdt in dat beoordeeld moet worden of de vreemdeling een risico vormt op illegale migratie dan wel voortgezet illegaal verblijf. De richtlijn verplicht lidstaten niet om het toelatingsbeleid voor seizoenarbeiders te versoepelen. De afgelopen jaren zijn geen tewerkstellingsvergunningen voor seizoenarbeiders afgegeven. Dit wetsvoorstel zal in deze praktijk geen verandering brengen.³²

2.2.2 Studenten

Internationale studenten kunnen in het kader van hun studie in Nederland nu ook een stage lopen als dit geen verplicht onderdeel is van het curriculum. Hierdoor is de **mogelijkheid om stage te lopen voor buitenlandse studenten verruimd** en is het mogelijk voor meer internationale studenten om kennis te maken met Nederlandse bedrijven middels een stage en om studenten ook na hun studie aan Nederland te binden. Tot nu toe was het voor studenten van buiten de Europese Unie alleen mogelijk om een stage te lopen als dat noodzakelijk was voor het afronden van de studie. Op eigen initiatief

²⁹ Tractatenblad 2016, 81.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2015-2016, Aanhangselnummer 3142.

³¹ Aanvullende informatie over de Richtlijn-ICT is op de website van de IND te vinden: <https://ind.nl/Documents/ICT-Richtlijn-FAQ.pdf>. Geraadpleegd op 13 februari 2017.

³² *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34590 nr.6.

een stage doen, naast het vaste studieprogramma, was niet mogelijk. De wijziging is vastgelegd in het Besluit Uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen (Buwav). Daarin is nu opgenomen dat een stage relevant moet zijn voor de opleiding. Voorheen gold de bepaling dat een stage noodzakelijk moest zijn voor de voltooiing van de opleiding.³³

Naar aanleiding van de sterke en onverwachte groei van het aantal in te schrijven **studenten uit Nepal, Pakistan en Bangladesh** in 2016 heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) besloten om alle onderwijsinstellingen per nieuwsbrief over deze ontwikkeling te informeren. Hierin heeft de IND aandacht besteed aan de signalen vanuit het onderwijsveld dat er twijfels bestaan bij de betrouwbaarheid van agenten en bij het doel waarvoor de 'studenten' naar Nederland willen komen. De onderwijsinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor een zorgvuldige werving en selectie van buitenlandse niet-EU studenten. Daarnaast heeft de IND (pro)actief ingezet op handhaving voor- en achteraf bij voornoemde nationaliteiten.

De Vreemdelingenwet 2000 is op 26 oktober 2016 aangepast betreffende de **beslistermijn voor studie en wetenschappelijk onderzoek**. Waar voorheen deze beslistermijn maximaal 90 dagen was, is dit nu 60 dagen geworden.³⁴ Dit is per 1 januari 2017 in werking getreden.

2.2.3 Gezinsvorming en –hereniging

In mei 2015 heeft de Staatssecretaris aangekondigd het beleid voor gezinshereniging voor meerderjarige kinderen bij een asielstatushouder te versoepelen.³⁵ Voordien kwamen meerderjarige kinderen alleen in aanmerking als zij een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie ('more than normal emotional ties') hadden met hun ouders. Dit leidde in de praktijk soms tot schrijnende situaties van gezinnen wiens meerderjarige kinderen achter moesten blijven in het land van herkomst of in vluchtelingenkampen in de regio. Daarom is besloten om ook bij meerderjarige kinderen die tot aan het vertrek van de hoofdpersoon steeds deel hebben uitgemaakt van zijn of haar gezin, de normale afhankelijkheidsrelatie tussen ouder en kind voldoende te achten voor gezinshereniging met een asielstatushouder.

Of meerderjarige kinderen voor reguliere gezinshereniging met hun ouders worden toegelaten, wordt in het kader van de 8 EVRM toets bepaald. In september 2016 is de beoordeling van het gezinsleven tussen meerderjarige kinderen en hun ouder(s) in de belangenafweging artikel 8 EVRM aangepast. Hierdoor is ook de reguliere gezinshereniging voor meerderjarige kinderen verruimd. Eerder nam de IND alleen gezinsleven tussen meerderjarige kinderen en hun ouders aan indien er sprake was van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie ('more than normal emotional ties'). Nieuw is dat de IND daarnaast ook gezinsleven aanneemt als bedoeld in artikel 8 EVRM, zonder dat sprake moet zijn van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie, als het meerderjarige kind:³⁶

33 Voor meer informatie wordt verwezen naar <https://www.epnuffic.nl/nieuws/ep-nuffic-news/regelgeving-stages-internationale-studenten-verruimd>. Geraadpleegd op 16 januari 2017.

34 Staatsblad 2016, nr. 415.

35 *Kamerstukken II 2014-2015*, 32175 nr. 57.

36 Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 september 2016, Strct. 46741.

- Jongvolwassen is;
- altijd feitelijk heeft behoord tot het gezin van de ouders; en
- nog steeds behoort tot het gezin van de ouders.

Box 2. Artikel 8 EVRM: Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2.2.4 Uitwisseling

Nederland en Zuid-Korea continueren hun overeenkomst over een internationaal uitwisselingsprogramma (Working Holiday Program). **Zuid-Koreaanse jongeren** tussen de 18 en 30 jaar kunnen vanaf 1 oktober 2016 weer middels een **uitwisselingsprogramma** van maximaal één jaar kennis maken met de Nederlandse cultuur en samenleving.

Op 27 september 2016 hebben de staatssecretaris van Economische Zaken en de Zuid-Koreaanse minister van Buitenlandse Zaken een Memorandum of Understanding ondertekend. De deelnemers aan het Working Holiday Program (WHP) mogen in Nederland studeren en incidenteel betaald werk verrichten om in de kosten van hun verblijf te voorzien. Zij hoeven niet in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning. Per jaar kunnen maximaal 100 Zuid-Koreaanse jongeren hieraan deelnemen. De aanvragen kunnen worden ingediend bij de Nederlandse ambassade in Seoel, die bijhoudt wanneer het quotum is bereikt. Het programma gaat per 1 oktober 2016 van start voor een periode van in beginsel twee jaar.

2.3 Conclusie

Economische migratie

Uitgangspunt van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor werknemers van buiten de Europese Unie (EU) is de bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt. In 2016 lag de focus op de verruiming van mogelijkheden voor economische migratie voor innovatieve ondernemers en buitenlandse investeerders.

In 2016 is het beleid aangepast waardoor start-ups met een verblijfsvergunning als startende ondernemer makkelijker kunnen doorstromen naar de zelfstandigenregeling.

Verder is de verblijfsregeling voor buitenlandse investeerders aangepast. Het doel van deze aanpassing is het gebruik van de regeling te stimuleren.

De implementatie van de richtlijn voor tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen draagt bij aan een verdere flexibiliteit om internationaal personeel tot Nederland toe te laten. De verruiming van de mogelijkheid om stage te lopen voor buitenlandse studenten die in Nederland studeren maakt het voor meer internationale studenten mogelijk om kennis te maken met Nederlandse bedrijven middels een stage en om studenten ook na hun studie aan Nederland te binden.

Gezinshereniging

Ook op het gebied van gezinshereniging heeft in het jaar 2016 een verruiming van het beleid plaatsgevonden. Het beleid voor gezinshereniging met meerderjarigen kinderen zowel voor aanvragen voor gezinsleden van een asielstatushouder als ook voor gezinsleden van alle andere vreemdelingen versoepeld.

3 INTEGRATIE

3.1 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.*³⁷

Box 3: Achtergrondinformatie: Proces inburgering

Personen die in Nederland moeten inburgeren zijn verplicht Nederlands te leren, zich te verdiepen in Nederland en hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt te verkennen. Dit wordt afgesloten met het inburgeringsexamen dat bestaat uit 6 onderdelen: lezen, schrijven, spreken, luisteren, kennis van de Nederlandse maatschappij en oriëntatie op de arbeidsmarkt. De meeste inburgeringsplichtigen volgen een cursus maar zelfstudie (bijvoorbeeld op het internet) is ook mogelijk ter voorbereiding op de examens. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) kan een studielening verstrekken van maximaal € 10.000. Uit deze lening kunnen de kosten voor de opleiding, studieboeken en examens worden betaald. Asielgerechtigden die binnen de vastgestelde termijn het inburgeringsexamen halen, hoeven de lening niet terug te betalen.

Inburgeringsplichtigen hebben drie jaar de tijd om het examen te halen. Als er bijzondere omstandigheden zijn waardoor de inburgeringsplichtige dit niet redt, is het mogelijk de termijn te verlengen. Dit komt met name bij asielgerechtigden vaak voor. Een reden voor verlenging kan zijn dat de inburgeringsplichtige bij aanvang van de termijn nog lang in een asielzoekerscentrum (AZC) woont (en dit studeren voor het inburgeringsexamen bemoeilijkt). In dat geval wordt de termijn verlengd met de periode dat de inburgeringsplichtige nog in het AZC verbleef. Analfabeten krijgen een verlenging van twee jaar om te leren lezen en schrijven. Verder is het mogelijk dat derdelanders vrijgesteld worden van de inburgeringsplicht of een ontheffing krijgen. Vrijstelling vindt plaats als de inburgeringsplichtige beschikt over een vrijstellend diploma, getuigschrift of certificaat. Ontheffing vindt bijvoorbeeld plaats als een arts heeft vastgesteld dat iemand vanwege een lichamelijke of geestelijke belemmering niet in staat is om aan de exameneisen te voldoen of als iemand aantoonbaar voldoende inspanningen heeft laten zien maar toch niet slaagt voor het examen.

Zodra een inburgeringsplichtige de initiële termijn overschrijdt, wordt door DUO onderzoek gedaan naar de verwijtbaarheid van deze overschrijding. Dit proces, inclusief bezwaarmogelijkheid, duurt ongeveer 5 maanden. Als een inburgeringsplichtige verwijtbaar na het verstrijken van de termijn het examen niet heeft gehaald, volgt een sanctie. Zo belemmert het niet halen van het examen het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht of naturalisatie. Daarnaast kan een boete worden opgelegd van maximaal €1250,-.

Daarmee start een nieuwe periode van twee jaar om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Is er wederom sprake van een verwijtbare overschrijding van de termijn, wordt de boete opnieuw opgelegd. Tot slot zal de gemeente de eventuele bijstandsuitkering verlagen voor inburgeraars die zich onvoldoende inspannen de Nederlandse taal te leren.

Bron: Kamerstukken II, 2016-2017, 32824 nr. 161

De verhoogde asielinstroom in 2015 en begin 2016 heeft het Rijk en de gemeenten voor uitdagingen gesteld en heeft geleid tot wijzigingen in het Nederlands integratiebeleid. Beleidsmatig wordt onderzocht waar asielstatushouders ondersteuning behoeven, zodat binnen het generieke integratiebeleid maatwerk kan worden geboden aan deze doelgroep. Met het afsluiten van het Bestuursakkoord van 27 november 2015 en het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016 tussen Rijksoverheid en gemeenten³⁸ zijn oplossingen bedacht voor deze uitdagingen.³⁹ Rijk en gemeenten hebben hierbij eigen taken en verantwoordelijkheden. Het Rijk is verantwoordelijk voor de toelating en opvang van asielzoekers. Gemeenten huisvesten statushouders en begeleiden hen bij de verdere integratie in Nederland. Daarnaast geven gemeenten invulling aan de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding.

3.2 Beleidsontwikkelingen

Zoals aangekondigd in het Bestuursakkoord⁴⁰ hebben het Rijk en de gemeenten zich in 2016 extra ingezet voor de integratie en participatie van asielstatushouders in nauwe samenwerking met betrokken organisaties. Dat heeft, naast het versterken van de bestaande uitvoering, geleid tot een aantal concrete maatregelen om de participatie en integratie veel actiever en eerder op te pakken. Gezamenlijk zijn maatregelen genomen op de terreinen opvang, huisvesting, participatie en maatschappelijke begeleiding. Als verdere uitwerking zijn in het Uitwerkingsakkoord nadere afspraken gemaakt over onderwijs, zorg, werk en integratie.⁴¹

3.2.1 Onderwijs

Op het gebied van onderwijs zijn in 2016 maatregelen genomen om de *instroom* van minderjarige asielzoekers en asielstatushouders *in het reguliere onderwijs* te bevorderen.

De hoge instroom van asielzoekers in 2015 en begin 2016 heeft ook in het onderwijs capaciteit en flexibiliteit gevraagd. Voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) lag de prioriteit bij het zo snel mogelijk verzorgen van onderwijs voor leerplichtige asielzoekerskinderen en jongvolwassenen.⁴²

38 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2107. en Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2182.

39 De verhoogde asielinstroom heeft het Rijk en gemeenten voor uitdagingen gesteld. Met het afsluiten van het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 en het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016 zijn oplossingen bedacht voor deze uitdagingen.

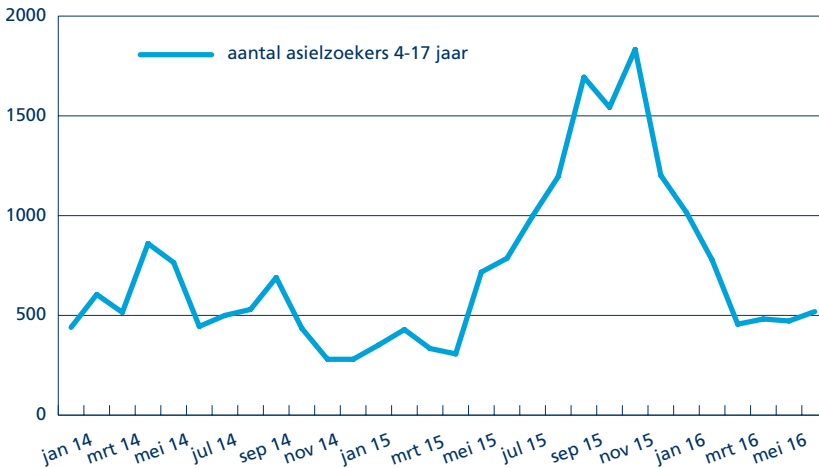
40 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2107.

41 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2182.

42 Kamerstukken II, 2015-2016, 34334 nr. 22.

Grafiek 1 geeft de instroom van het aantal asielzoekerskinderen per maand weer, van januari 2014 tot en met mei 2016. Om deze aantallen leerplichtige asielzoekerskinderen te kunnen opvangen, was een forse uitbreiding van de onderwijscapaciteit in en rond de opvangcentra nodig.

Grafiek 1 **Maandelijks instroom aantal asielzoekers 4-17 jaar vanaf januari 2014**



Bron: Kamerstukken II, 2015-2016, 34334 nr. 22.

Verder zijn er in 2016 een aantal maatregelen genomen om de instroom van asielzoekerskinderen in het reguliere onderwijs te bevorderen waaronder het beschikbaar stellen en actualiseren van lesmethoden Nederlands als Tweede Taal (NT2). Verder is – gezien het feit dat asielzoekerskinderen last kunnen hebben van trauma's – gewerkt aan een aanbod om de deskundigheid van docenten over trauma's te bevorderen. Alleenstaande minderjarigen vreemdelingen zijn over het algemeen moeilijker te motiveren om naar school te gaan. In 2016 zijn extra middelen ingezet om leerplichtambtenaren voor te lichten over deze doelgroep.⁴³

Om de *instroom* van meerderjarige asielzoekers en asielstatushouders naar een geschikte opleiding *in het beroepsonderwijs* te bevorderen worden in opdracht van het Kabinet een aantal cohortonderzoeken uitgevoerd naar de situatie van asielstatushouders in Nederland, onder andere in relatie tot de arbeidsmarkt en het onderwijs. In de komende jaren worden periodiek kwantitatieve en kwalitatieve analyses uitgevoerd. De leerloopbanen worden in kaart gebracht, ook tot na het achttiende jaar. Omdat er periodiek wordt gerapporteerd kunnen op basis van het onderzoek maatregelen worden genomen indien talenten onderbenut blijven.⁴⁴

⁴³ Kamerstukken II, 2015-2016, 34334 nr. 22.

⁴⁴ Ibidem.

Het ministerie OCW houdt samen met bijvoorbeeld het educatienetwerk Middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en de taskforce Hoger onderwijs (HO) de vinger aan de pols bij scholen, instellingen en gemeenten om vroegtijdig problematiek te signaleren en op te lossen. In een aantal gemeenten worden initiatieven genomen om mensen aan werk te helpen of een goede opleiding aan te bieden. De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld in juni 2016 met een groot aantal partijen het convenant «Amsterdam werkt voor iedereen» opgesteld met als doel vluchtelingen versneld aan werk, ondernemerschap en onderwijs te helpen.⁴⁵

De groep nieuwkomers tussen de 16 en 20 jaar vormt de grootste uitdaging. Het is van belang dat betrokken gemeenten bij lokale onderwijsaanbieders aansturen op passende onderwijstrajecten. Instellingen hebben baat bij vroegtijdige informatievoorziening over de leerlingen die naar de gemeente komen. Het ministerie van OCW gaat in overleg met het ministerie van Veiligheid en Justitie en het COA bezien hoe de registratieprocedure en de informatievoorziening kan worden verbeterd.⁴⁶

3.2.2 *Taalbeheersing*

Op 1 januari 2016 is de Wet Taaleis in werking getreden. De taaleis in de Participatiewet verplicht statushouders om zich in te spannen de Nederlandse taal machtig te worden. Bij weigering om mee te werken kan de gemeente een maatregel opleggen in de vorm van een korting/inhouding op de uitkering.

In 2016 zijn er ook meerdere initiatieven genomen op het gebied van taalbeheersing. Zo is bijvoorbeeld het **programma taalonderwijs in de voorinburgering is vanaf 2016 geïntensiveerd**.⁴⁷ Dit betekent dat de taallessen zijn uitgebreid van ±81 uur naar ±121 uur taallessen in het programma voorinburgering. Ook de andere modules uit de voorinburgering, waaronder Kennis van de Nederlandse Maatschappij en de individuele begeleiding zijn vanaf 2016 uitgebreid. Daarnaast is ook de module Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) opgenomen in het programma voorinburgering, waardoor in de opvang reeds een stap gezet wordt in de richting van arbeidsparticipatie. In het kader van ONA kunnen asielgerechtigden ook hun diploma laten waarderen.⁴⁸

Samen met het COA is afgesproken de taallessen die nu in de asielzoekerscentra wordt gegeven in het kader van de voorinburgering niet alleen aan te bieden aan asielstatushouders maar ook aan **kansrijke asielzoekers**. Met kansrijk worden nationaliteiten bedoeld met een hoge kans op een verblijfsvergunning, dat zijn in november 2016 met name Syriërs en Eritreeërs. Het streven is dat het voor verreweg de meeste kansrijke asielzoekers vanaf het voorjaar 2017 mogelijk is om deel te nemen aan NT2 taallessen uit de voorinburgering op een asielzoekerscentrum bij hen in de buurt.⁴⁹

45 Voor meer informatie zie <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/college/individuele-paginas/kajsa-ollon-gren/persberichten/persberichten-2016/nieuwe-afspraken/>. Geraadpleegd op 6 januari 2017.

46 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 34334 nr. 22.

47 In tegenstelling tot het inburgeringstraject is voorinburgering vrijwillig en wordt al in het asielzoekerscentrum aangeboden.

48 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 34334 nr. 23.

49 *Ibidem*.

Vanaf juni 2016 is gestart met het *trainen van taalvrijwilligers*. Deze training is erop gericht dat vrijwilligers leren hoe ze asielzoekers kunnen ondersteunen in het leren van de Nederlandse taal. In deze training wordt uitgelegd hoe het lespakket is samengesteld, hoe je met het pakket kunt werken, worden didactische tips gegeven en wordt gekeken welke materialen voor welke taalniveaus relevant en geschikt zijn. Na de training kunnen de vrijwilligers in AZC's of op andere plekken het geleerde toepassen.

Naast bovengenoemde maatregelen ondersteunt het Kabinet de *koepelorganisatie van taalvrijwilligers "Het begint met Taal"* ten behoeve van de ontwikkeling en het geven van trainingen, de ontwikkeling van materiaal, begeleiding en advies op gebied van vrijwillige taal coaching van anderstaligen. "Het begint met Taal" bestaat uit een netwerk van ca. 150 aangesloten lokale taalcoachorganisaties, verspreid over Nederland, zoals vrijwilligersorganisaties, buurtcentra, welzijnsorganisaties, Humanitas, Vluchtelingenwerk, en lokale Gilden. Zij zijn ook actief in asielzoekerscentra.

Inburgeringsplichtige derdelanders hebben in Nederland een grote eigen verantwoordelijkheid: men kan zelf kiezen bij welke taalaanbieder en welk onderwijs wordt gevolgd.⁵⁰ Inburgeringsplichtigen worden hierbij vanuit de overheid ondersteund door een sociale lening en informatievoorziening. Het *aantal nieuwkomers dat voldoet aan de inburgeringsplicht* varieert sterk naar land van herkomst en migratiemotieven. Met name asielgerechtigden blijken moeite te hebben met deze eigen verantwoordelijkheid. Hun slagingspercentage blijft over het algemeen substantieel achter bij gezinsmigranten.⁵¹ Van de inburgeraars die in 2016 het examen moeten halen, steeg het percentage geslaagden van 32 procent in de maand april naar 49 procent in oktober. Alle nieuwkomers die verwijtbaar niet op tijd hebben voldaan aan de inburgeringsplicht hebben een boete gekregen. De meeste inburgeringsplichtigen die nog geen examen hebben gedaan, zijn wel bezig met het volgen van lessen.⁵²

Voor inburgeringsplichtigen die graag willen inburgeren, maar het zelf niet redden, kunnen gemeenten een belangrijke ondersteunende rol spelen. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 11 oktober 2016 kondigt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aantal maatregelen aan die genomen worden om deze inburgeringsplichtigen op weg te helpen bij het inburgeren:

- *De extra mogelijkheden voor ondersteuning vanuit gemeenten beter benutten:* Gemeenten hebben –zeker ten aanzien van asielgerechtigden– verschillende mogelijkheden om inburgeringsplichtigen te ondersteunen bij hun inburgering en verdere integratie. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn de maatschappelijke begeleiding inclusief het participatieverklaringstraject en de taaleis bij de bijstand. In het jaar 2017 wordt de Wet Inburgering gewijzigd (voorzien inwerkingtreding 1 juli 2017). Hierdoor krijgen gemeenten als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding de taak om asielgerechtigden te adviseren over de te volgen inburgeringscursus. Dit biedt gemeenten meer

50 Voor meer informatie zie de verdiepingsbox Proces inburgering.

51 *Kamerstukken II, 2016-2017, 32824 nr. 161*

52 *Ibidem.*

ruimte om inburgeringsplichtigen die moeite blijken te hebben met inburgeren op weg te helpen, bijvoorbeeld richting een passende cursus.

- *Gemeenten beter faciliteren bij hun rol:* Gemeenten hebben aangegeven meer zicht te willen op nieuwkomers. Daarom krijgen ze vanaf het jaar 2017 periodieke informatie over de voortgang van lokale inburgeraars. Dit biedt de mogelijkheid om nieuwkomers die moeite hebben met inburgeren op weg te helpen, bijvoorbeeld richting een passende cursus. Verder worden ervaringen en goede voorbeelden met alle gemeenten gedeeld.⁵³
- *Verbeteren informatievoorziening:* Het is belangrijk dat de informatievoorziening naar zowel de inburgeringsplichtige als naar de partijen die een belangrijke ondersteunende rol spelen bij de inburgering op orde is. Er wordt gekeken naar meer maatwerk voor doelgroepen die nu opvallen door achterblijvende slagingspercentages. Het gaat onder meer om vrouwen uit Somalië en Eritrea. Het Kabinet gaat een pilot opzetten gericht op het bereiken en informeren van dergelijke achterblijvende groepen om daarmee de kans op een succesvol inburgeringstraject te vergroten. Hiervoor wordt samenwerking gezocht met onder meer migrantenorganisaties.
- *Sancties bij gebrek aan inzet:* Inburgeringsplichtigen die zich onvoldoende inspannen om hun examens te behalen worden gesanctioneerd. Zij worden (herhaaldelijk) beboet; bij asielgerechtigden wordt daarnaast de lening niet kwijtgescholden (en dus teruggevorderd). Ook zijn er gevolgen voor een eventuele bijstandsuitkering, en kunnen zij geen aanspraak maken op een zwaarder verblijfsrecht. Internationale verdragen bieden op dit moment weinig ruimte voor de ultieme sanctie (het uitzetten van inburgeringsplichtigen die niet willen inburgeren).

3.2.3 Huisvesting

Gemeenten hebben de wettelijke taak om woningen te regelen voor statushouders. Hoeveel ze er moeten opnemen, wordt elk half jaar vastgesteld op basis van het aantal mensen dat in Nederland naar verwachting een verblijfsvergunning krijgt. Daaruit volgt een **taakstelling** voor alle gemeenten afzonderlijk. Een grote gemeente moet meer vergunninghouders huisvesten dan een kleine gemeente.

In de eerste helft van 2016 hadden gemeenten de opdracht om 20.000 asielstatushouders aan een woning te helpen. Door het grote aantal asielzoekers dat in 2015 en de eerste helft van 2016 naar Nederland is gekomen, hebben gemeenten een achterstand opgelopen in het huisvesten van asielstatushouders. Door deze achterstanden zit nog een aantal statushouders in een asielzoekerscentrum te wachten op een woning. Het doel van het Kabinet was om de 16.000 statushouders die in de eerste helft van 2016 nog in de opvang zaten zo snel mogelijk door te laten stromen naar reguliere huisvesting in gemeenten zodat deze opvangplekken kunnen worden vrijgemaakt voor nieuwe asielzoekers. In de eerste helft van 2016 zijn deze nieuwe asielzoekers nog vaak in de nood-

53 De informatie is afkomstig uit het informatiesysteem ISI. Periodieke rapportages worden op de website van DUO gepubliceerd. Voor meer informatie zie Kamerstukken II, 2016-2017, 32824 nr. 161

opvang terecht gekomen als gevolg van het gebrek aan opvangplaatsen. In december 2016 zaten nog ongeveer 12.000 asielstatushouders in de opvang die wachten op (tijdelijke) huisvesting. Hiervan verbleven bijna 6.000 asielstatushouders langer dan de afgesproken termijn van 70 dagen. Al deze statushouders zijn inmiddels aan gemeenten toegewezen (gekoppeld) en in afwachting van huisvesting.

Om de doorstroom van asielstatushouders vanuit opvangcentra naar woningen te bevorderen hebben het Rijk en gemeenten in een bestuursakkoord in november 2015 afspraken gemaakt. Deze afspraken waren ook in het jaar 2016 van kracht. Zo kunnen statushouders nu ook in verbouwde verzorgingstehuizen, kantoorpanden of wooncontainers worden gehuisvest. Verder kunnen alleenstaande statushouders samen in 1 woning worden geplaatst.

Een groot deel van de wachtende statushouders betreft alleengaanden⁵⁴ en alleenstaanden, waarvoor lastiger passende (tijdelijke) huisvesting te vinden is. Een flink deel van de alleengaanden wacht op gezinshereniging; zogenaamde nareizigers. De gezinsleden bevinden zich veelal nog in het buitenland. Het moment van aankomst in Nederland is vaak onvoorspelbaar; het is afhankelijk van onder andere de mogelijkheden tot reizen van de familieleden van de asielstatushouder. 'Platform Opnieuw Thuis' constateert dat gemeenten in veel gevallen wachten met huisvesting van de asielstatushouder in de opvang totdat het gezin herenigd is. In toenemende mate zal geanticipeerd moeten worden op de overkomst van nareizende familieleden. Dit vormt zowel een logistieke uitdaging als een kans voor gemeenten om te komende taakstelling geheel en tijdig te realiseren.⁵⁵

Box 4: Wetsvoorstel over schrappen voorrang asielstatushouders bij huisvesting

De Eerste Kamer heeft met een ruime meerderheid ingestemd met het voorstel om bij de toewijzing van huurwoningen de automatische voorrang van statushouders te schrappen. De wetswijziging hoort bij het pakket maatregelen waarmee het Kabinet verdringing van reguliere woningzoekenden wil voorkomen.

Op basis van de Huisvestingswet 2014, zoals die nu luidt, kan de gemeenteraad bepalen dat bij het verlenen van huisvestingsvergunningen voorrang wordt gegeven aan bepaalde categorieën woningzoekenden die dringend behoefte hebben aan woonruimte. Daarbij bepaalt de wet dat, als de gemeenteraad van deze mogelijkheid gebruikmaakt, drie specifieke categorieën woningzoekenden in ieder geval voorrang hebben. Eén daarvan betreft vreemdelingen die in Nederland een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd hebben aangevraagd en als gevolg daarvan een verblijfsvergunning hebben ontvangen. Het wetsvoorstel schrapt deze voorrang voor asielstatushouders om verdringing van reguliere woningzoekenden op de sociale huurwoningmarkt door de verhoogde instroom van statushouders te voorkomen.

54 Dit zijn vreemdelingen die alleen naar Nederland zijn gekomen die nog met hun familie herenigd willen worden.

55 Het 'Platform Opnieuw Thuis' laat op haar website aan de hand van een interactieve landkaart zien hoe ver een gemeente is gekomen met de taakstelling van het huisvesten van asielstatushouders. Deze interactieve kaart is hier te vinden: <https://www.opnieuwthuis.nl/land-in-beeld/landelijk>

Het schrappen van de voorrang van asielstatushouders kan het voor gemeenten moeilijker maken om te voldoen aan hun wettelijke taakstelling voor de huisvesting van asielstatushouders. Er zijn in principe twee manieren waarop gemeenten hiermee kunnen omgaan. Ten eerste kunnen gemeenten alsnog in hun huisvestingsverordening voorrang verlenen aan asielstatushouders. Als gemeenten dat op grote schaal doen, brengt het wetsvoorstel in feite nauwelijks een verandering teweeg. Een andere manier voor gemeenten om aan hun taakstelling te voldoen is te voorzien in alternatieve huisvesting. Uit de toelichting blijkt dat het doel van het wetsvoorstel is om andere vormen van huisvesting voor statushouders in beeld te brengen. Daarmee wordt beoogd dat gemeenten een onderscheid maken tussen asielstatushouders en reguliere woningzoekenden wat betreft het soort huisvesting dat ter beschikking wordt gesteld. De huisvestingsvoorziening die aan (een deel van de) statushouders ter beschikking kan worden gesteld, heeft dan een sober karakter om de kosten voor de samenleving te beperken die voortkomen uit de hoge instroom van statushouders.⁵⁶

3.2.4 *Arbeidsmarkt*

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voert sinds 1 juli 2016 op de procesopvanglocatie (pol) in Doetinchem een **vroege arbeidsmarktscreening** uit. In een pol worden asielzoekers opgevangen die in de eerste fase van de asielprocedure zitten (de Algemene Asielprocedure).⁵⁷ In de maand oktober is dit proces ook gestart op de procesopvanglocaties in Arnhem en Budel. De andere locaties volgen uiterlijk begin 2017.

De arbeidsmarktscreening houdt in dat bij nieuwe asielstatushouders al in het eerste gesprek na vergunningverlening gevraagd wordt naar het arbeidsverleden en de gevolgde opleidingen en kwalificaties. Doel van de screening is dat nieuwe asielstatushouders kansrijker gekoppeld worden aan gemeenten, waardoor ze sneller en meer kans maken op doorstroming naar opleidingen en banen. Op die manier kunnen ze eerder actief aan de Nederlandse samenleving deelnemen en hoeven ze minder een beroep te doen op bijstandsvoorzieningen. Voordeel van deze manier van werken is dat gemeenten al ruim voor de huisvesting meer weten over de statushouders waar zij mee te maken krijgen.

Naast informatie over opleiding en arbeidspotentieel wordt in het eerste gesprek gevraagd om informatie over leeftijd, geslacht en taal. Zowel gemeente als de asielstatushouder kunnen na koppeling aan de slag om de wachttijd waardevol in te vullen. De wachttijd is de periode dat de asielstatushouder nog in het AZC woont, al wel gekoppeld is aan een gemeente maar daar nog niet woont omdat huisvesting nog niet beschikbaar is. Deze wachttijd kan ingevuld worden door te starten met werken, het oriënteren op de Nederlandse arbeidsmarkt, het beginnen met de reguliere inburgering, het doen van vrijwilligerswerk, het (verder) leren van de Nederlandse taal of het volgen van een opleiding of stage. Zodra een asielstatushouder gekoppeld is aan een gemeente heeft een gemeente via het Taakstelling Volg Systeem (TVS) inzicht in de gegevens van de

⁵⁶ Kamerstukken II 2015-2016, 34454, nr. 4.

⁵⁷ De pol's bevinden zich altijd in de buurt van een kantoor van de IND. In de pol is met name aandacht voor gesprekken tussen asielzoeker en advocaat, voorlichting door VluchtelingenWerk, voorlichting over het COA en medisch advies.

vergunninghouder. Daarin is bijvoorbeeld te zien welke informatie uit de arbeidsmarktscreening is gekomen, welke onderdelen van de voorinburgering de vergunninghouder heeft gevolgd en afgerond. De gemeente kan met dit dossier verder aan de slag om een asielstatushouder te begeleiden naar werk of een opleiding.⁵⁸

Omdat er met de screening door het COA een meer gerichte aanpak plaatsvindt, is het voor gemeenten eenvoudiger en aantrekkelijker om al in de COA-opvangfase stappen te zetten. De rol van het Rijk hierbij is faciliterend. Regiocoördinatoren gaan gemeenten binnen de arbeidsmarktregio stimuleren om vroeg trajecten te starten met vergunninghouders.⁵⁹ Zij zullen met name een rol spelen in het proces nadat de vergunninghouder gekoppeld is aan een gemeente en nog niet gehuisvest is, maar ook in de periode na de huisvesting. Begin 2017 zal in alle arbeidsmarktregio's een regiocoördinator actief zijn. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid draagt de kosten voor de regiocoördinatoren.

De komende jaren krijgen meer **asielzoekers en asielstatushouders de mogelijkheid vrijwilligerswerk te doen** in Nederland. Om asielzoeker en asielstatushouder en maatschappelijke organisaties aan elkaar te kunnen koppelen stelt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1 miljoen euro beschikbaar. Met deze financiële steun kunnen twee succesvolle proeven op grotere schaal worden ingevoerd. Het doel van de aanpak is om asielzoeker en asielstatushouder die nog in de opvang verblijven te betrekken bij vrijwilligerswerk in verschillende gemeenten. Bij wijze van proef gebeurde dit in 2016 al in Nijmegen en Utrecht. In 2017 volgen opvanglocaties in 10 gemeenten. Streven is dat na 2,5 jaar asielzoeker en asielstatushouder op 25 opvanglocaties actief betrokken worden bij vrijwilligerswerk in de betreffende gemeente. In die 2,5 jaar zullen 14 duizend vrijwilligersklussen worden uitgevoerd door asielzoeker en asielstatushouder. Het vrijwilligerswerk bestaat uit activiteiten die een organisatie normaal gesproken onbetaald laat uitvoeren. Het werk mag dus niet in de plaats van een betaalde baan komen.⁶⁰

3.2.5 Participatie en maatschappelijke begeleiding

Vanaf 1 januari 2016 bieden gemeenten aan alle inburgeringsplichtige asielstatushouders een **participatieverklaringstraject** aan. Hierin maken asielstatushouders kennis met de 'kernwaarden' van de Nederlandse samenleving. Het traject bestaat uit een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Het participatieverklaringstraject wordt in de toekomst een verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen. Het Kabinet streeft ernaar om per 1 oktober 2017 het participatieverklaringstraject op te nemen in de Wet inburgering. Dat betekent dat alle nieuwkomers als onderdeel van hun inburgeringsexamen in het eerste jaar na vestiging in een gemeente het traject rond de participatieverklaring afgerond moeten hebben bij de

58 Factsheet vroege arbeidsmarktscreening. <https://www.opnieuwthuis.nl/documents/Factsheet+vroege+arbeidsmarktscreening.pdf>. Geraadpleegd op 20 december 2016.

59 In Nederland zijn 35 arbeidsmarktregio's. Informatie over de arbeidsmarktregios is hier te vinden: https://www.werk.nl/werk_nl/arbeidsmarkt/informatie/regio/arbeidsmarktregio-overzicht-gemeenten

60 Voor meer informatie zie <http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/projectenoverzicht/52/aan-de-slag-vrijwilligerswerk-voor-asielzoekers> en <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/08/13/meer-vluchtelingen-gaan-vrijwilligerswerk-doen>. Geraadpleegd op 2 januari 2017.

gemeente (bijvoorbeeld d.m.v. een workshop en/of gesprek over de Nederlandse kernwaarden en spelregels van minimaal één dagdeel).

In de komende wijziging van de Wet inburgering wordt het aanbieden van **maatschappelijke begeleiding** aan asielmigranten en hun gezinsleden vastgelegd als taak van gemeenten. Gemeenten ontvangen voor het aanbieden van maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten en hun gezinsleden een financiële bijdrage. Deze bijdrage is met ingang van 1 januari 2016 van € 1000 verhoogd naar € 2370 per inburgeringsplichtige statushouder. In het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 en het Uitwerkingsakkoord van 28 april 2016 hebben Rijk en gemeenten/VNG nadere ambities en condities vastgesteld voor maatschappelijke begeleiding. De maatschappelijke begeleiding wordt aangeboden naast het participatieverklaringstraject en bestaat uit:⁶¹

1. Praktische hulp: Ondersteuning en coaching bij het regelwerk ten aanzien van wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen, onderwijs en overige basisvoorzieningen en het kennismaken met de lokale samenleving.
2. Hulp bij start inburgering: informatie over het inburgeringstraject, praktische hulp bij het inschrijven voor een inburgeringscursus waar nodig.
3. Stimuleren van participatie en integratie: begeleiding en coaching ten behoeve van een actieve en positieve inzet van de statushouder om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen en om kennis te maken met lokale (maatschappelijke) organisaties.

Op het gebied van **digitale ontwikkelingen** heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) sinds mei 2016 een online startpunt voor werkgevers en organisaties die zich richten op de maatschappelijke participatie van asielstatushouder. De website www.werkwijzer-vluchtelingen.nl maakt alle beschikbare informatie over (arbeids) participatie van asielstatushouder op één centrale plek inzichtelijk. Dit is bedoeld als steun in de rug voor alle organisaties die aan de slag willen met het vergroten van de maatschappelijke participatie en integratie van asielstatushouder in Nederland. Daarnaast staan er op de website praktijkvoorbeelden van innovatieve werkwijzen om de participatie van asielstatushouder te vergroten. De website is een bijdrage van de SER aan de gezamenlijke doelstelling van de Taskforce Werk en Integratie Vluchtelingen van het ministerie van SZW.^{62 63}

Eind april 2016 is deze Taskforce ook gestart met de facebookpagina 'Hallo'.⁶⁴ De titel Hallo staat voor ontmoeting. De pagina verzamelt en publiceert allerlei initiatieven - van groot tot klein - van mensen en organisaties die asielzoekers en vergunninghouders

61 Voor meer informatie zie ook <https://vng.nl/files/vng/20160627-uitvoering-pverklaringstraject-en-begeleiding.pdf>. Geraadpleegd op 3 januari 2017.

62 Voor meer informatie zie: <http://www.ser.nl/nl/actueel/nieuws/2010-2019/2016/20160512-werkwijzer-vluchtelingen-gelanceerd.aspx>. Geraadpleegd op 22 december 2016.

63 Meer informatie over Taskforce is hier te vinden: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/05/20/taskforce-werk-en-integratie-vluchtelingen>. Geraadpleegd op 22 mei 2017.

64 <https://www.facebook.com/HalloWerkEnIntegratie>

helpen bij integratie en bij het vinden van (vrijwilligers)werk. Hallo deelt ook verhalen van asielzoeker en asielstatushouder die Nederlanders helpen.

3.3 Conclusie

Uitgangspunt van het Nederlandse integratiebeleid is dat vreemdelingen die in Nederland mogen blijven, zo snel mogelijk moeten meedoen in Nederland. Via school of werk, in hun buurt of wijk, als vrijwilliger of werknemer. Er wordt verwacht dat iedereen zo snel mogelijk een bijdrage gaat leveren aan de Nederlandse samenleving, hiervoor worden mogelijkheden geboden om in Nederland een eigen bestaan op te bouwen via onderwijs en werk. De eigen verantwoordelijkheid om te integreren, de taal te leren en werk en vervolgonderwijs te vinden staat in het Nederlandse beleid voorop.⁶⁵

In 2016 zijn er als gevolg van de hoge instroom van asielstatushouders in 2015 en 2016 veel ontwikkelingen geweest op het gebied van integratie van migranten in Nederland. Een extra nadruk is gelegd op de taalontwikkeling van migranten. Er worden sinds 2016 verschillende manieren gebruikt om het taalniveau van migranten te verbeteren. Op 1 januari 2016 is de Wet Taaleis in werking getreden. De taaleis in de Participatiewet verplicht asielstatushouder om zich in te spannen de Nederlandse taal machtig te worden. Ook is het programma taalonderwijs in de voorinburgering vanaf 2016 geïntensiveerd. Samen met het COA is afgesproken dat de taallessen die nu in het kader van voorinburgering in de asielzoekerscentra wordt gegeven, naar voren te halen voor kansrijke asielzoekers. Met kansrijk worden vastgestelde nationaliteiten bedoeld met een hoge kans op een verblijfsvergunning. Hiernaast is in juni 2016 het trainen van taalvrijwilligers gestart. Deze training is erop gericht dat vrijwilligers leren hoe ze asielzoekers kunnen ondersteunen in het leren van de Nederlandse taal.

Gemeenten hebben de wettelijke taak om woningen te regelen voor statushouders. De hoge instroom in 2015/begin 2016 heeft de gemeenten voor de periode tot en met juni 2016 voor een fikse opdracht gesteld. Aan het eind van het jaar zaten nog ongeveer 12.000 asielstatushouders in de opvang te wachten op huisvesting. Al deze statushouders waren aan gemeenten toegewezen en in afwachting van huisvesting.

Het COA voert sinds 1 juli 2016 op een aantal locaties een vroege arbeidsmarktscreening uit. Deze arbeidsmarktscreening houdt in dat bij nieuwe asielstatushouders al in het eerste gesprek na vergunningverlening gevraagd wordt naar het arbeidsverleden en de gevolgde opleidingen en kwalificaties. Doel van de screening is dat nieuwe asielstatushouders kansrijker gekoppeld worden aan gemeenten, waardoor ze sneller en meer kans maken op doorstroming naar opleidingen en banen.

Met ingang van 1 januari 2017 bieden gemeenten aan alle inburgeringsplichtige asielstatushouders een participatieverklaringstraject aan. In dit traject maken asielstatushouders kennis met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

65 *Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2182.*

4 INTERNATIONALE BESCHERMING (ASIEL)

4.1 Inleiding

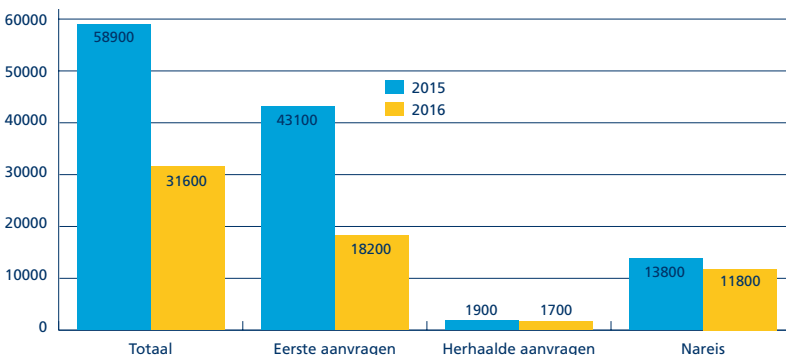
De totale asielinstroom (eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen en nareizigers) in 2016 is uitgekomen op ongeveer 31.600 aanvragen. Daarmee is het aantal asielaanvragen bijna de helft lager dan in het piekjaar 2015 (ongeveer 58.900).

Het aantal eerste aanvragen (onderdeel van het totale aantal aanvragen, zie ook afbeelding 2) daalde van ongeveer 43.100 in 2015 naar ongeveer 18.200 in 2016. Ruim 57% van de totale asielinstroom 2016 betreft eerste asielaanvragen. Dit was 73% in 2015.

Het aantal herhaalde aanvragen (onderdeel van het totale aantal aanvragen, zie ook afbeelding 2) daalde van ongeveer 1.900 in 2015 naar ongeveer 1.700 in 2016. Ruim 5% van de totale asielinstroom 2016 betreft herhaalde asielaanvragen. Dit was 3% in 2015. De top drie herhaalde asielaanvragen over geheel 2016 wordt gevormd door Afghanen, Irakezen en Iraniërs.

Gezinsleden van asielstatushouders kunnen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor nareis.⁶⁶ Het aantal nareizende gezinsleden (onderdeel van het totale aantal aanvragen, zie ook afbeelding 2) daalde van ongeveer 13.800 in 2015 naar ongeveer 11.800 in 2016. Ruim 37% van de totale asielinstroom in 2016 betreft nareizende gezinsleden. Dit was 24% in 2015. De meest voorkomende nationaliteiten van nareizigers over geheel 2016 waren Syriërs (71%), Eritreeërs (11%) en Staatlozen (10%).

Afbeelding 2: Ontwikkeling asielaanvragen 2015-2016



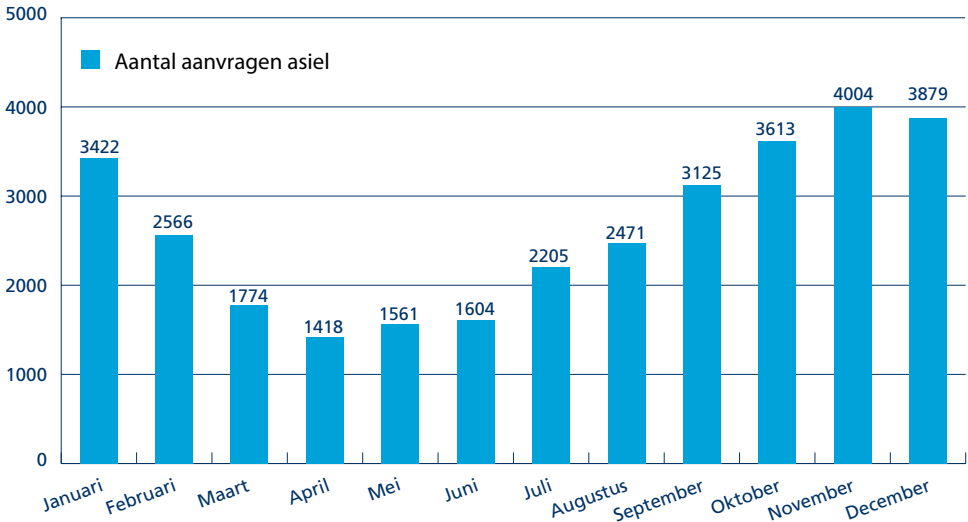
Bron: IND (2017) Totale asielinstroom 2016 31.600. Geraadpleegd op 6-3-2017. <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Totale-asielinstroom-2016-31-600.aspx>

N.B. De cijfers voor nareis betreffen het aantal ingereisde gezinsleden.

⁶⁶ Nareis is een bijzondere vorm van gezinshereniging in Nederland met als doel de asielstatushouder te herenigen met zijn gezin.

In het jaar 2016 is er vanaf mei een gestage toename van asielaanvragen te zien (zie afbeelding 3). In november zijn de meeste asielaanvragen ingediend, dit waren er 4004. In december nam het aantal asielaanvragen weer af.

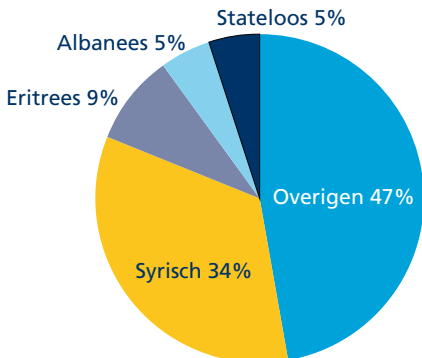
Afbeelding 3: Ontwikkeling aantal asielaanvragen 2016



Bron: IND. (2016). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2016.

34% van de totale asielinstroom in 2016 betrof het asielzoekers met een Syrische nationaliteit, gevolgd door Eritreeërs (9%) en Albanese (5%). Die eerste en tweede plaats zijn ten opzichte van 2015 ongewijzigd. De derde plaats werd toen ingenomen door Irakezen.

Afbeelding 4: Nationaliteit asielzoekers 2016



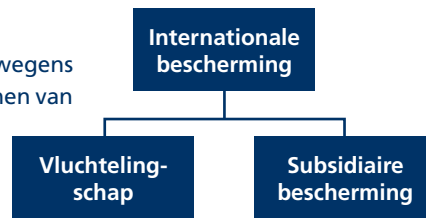
Bron: IND. (2016). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2016.

In dit hoofdstuk worden zowel wijzigingen op het gebied van vluchtelingenstatus als voor subsidiaire bescherming beschreven (voor een uitleg over het verschil tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming zie box 6.).

Box 5. De twee statussen 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 invoeren..."⁶⁷



Een vreemdeling die niet als vluchteling erkend wordt, kan voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Subsidiaire bescherming wordt verleend als zwaarwegende gronden bestaan aan te nemen dat, wanneer de asielzoeker naar zijn land van herkomst terugkeert, hij een reëel risico zou lopen op "ernstige schade".⁶⁸ 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".⁶⁹

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

Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de volgende onderwerpen: inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming, procedures voor internationale bescherming, opvang en efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een conclusie gegeven.

4.2 Beleidsontwikkelingen

4.2.1 Inhoudelijke beoordeling van aanvragen

Lijst met veilige landen van herkomst uitgebreid in 2016

In 2015 is in Nederland een lijst met veilige landen van herkomst ingevoerd. In de loop van 2016 is deze lijst drie keer uitgebreid:

67 Richtlijn 93/119/EG, art. 2 d

68 Kwalificatierichtlijn, artikel 2 f

69 Richtlijn 93/119/EG, art. 15

- februari 2016: Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal
- oktober 2016: Algerije, Georgië, Oekraïne, Tunesië
- december 2016: Togo

Voor sommige landen geldt dat zij als veilig worden beschouwd met uitzondering, van bijvoorbeeld bepaalde groepen personen (bv. LHBT's) of bepaalde regio's. De volgende landen zijn wel door de Nederlandse autoriteiten onderzocht, maar niet op de lijst van veilige landen van herkomst geplaatst: Egypte, Gambia, Kenia, Tsjaad, Zambia, Zimbabwe en Zuid-Afrika. De landen die overblijven ter beoordeling zijn Brazilië, Colombia, Cuba, Honduras, Trinidad en Tobago, Bangladesh, Nepal, Jordanië en Libanon. Deze landen zullen in de volgende tranches worden beoordeeld.^{70 71 72}

Voor meer informatie over de lijst veilige landen van herkomst, zie onderstaande informatiebox.

In het licht van de uitzonderlijke situatie in Turkije ten gevolge van de nasleep van de mislukte coup poging van 15 juli 2016 heeft het Kabinet besloten de beoordeling van de aanmerking van Turkije als veilig land van herkomst tot nader order aan te houden.⁷³

Box 6. Veilige landen van herkomst.

In Nederland wordt een land als veilig land van herkomst beschouwd als er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging wegens bijvoorbeeld ras of geloof, foltering of onmenselijke behandeling. Asielzoekers uit veilige landen maken vrijwel geen kans op een asielvergunning. Hun asielaanvragen worden met voorrang en versneld behandeld. Asielaanvragen van asielzoekers uit een veilig land van herkomst kunnen worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Dit betekent dat de afgewezen asielzoeker Nederland per direct moet verlaten. Bovendien krijgen zij een inreisverbod voor het gehele Schengen gebied voor een periode van twee jaar. Asielzoekers uit veilige landen van herkomst krijgen wel de gelegenheid om aan te tonen waarom het land in hun specifieke situatie niet veilig is.

Voor de volledige lijst met veilige landen van herkomst, zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>

4.2.2 Procedures voor internationale bescherming

Invoering van het sporenbeleid

Op 1 maart 2016 is het sporenbeleid ingevoerd. Het doel van het sporenbeleid is de wachttijd voor asielzoekers, die in 2015 fors is gestegen vanwege de hoge instroom, niet verder te laten oplopen en de asielprocedure zo efficiënt mogelijk te laten verlopen.⁷⁴

⁷⁰ Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2123.

⁷¹ Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2241.

⁷² Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2266.

⁷³ Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2241.

⁷⁴ Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2086.

In de oude situatie behandelde de IND alle (eerste) asielaanvragen (met uitzondering van Dublin-claimanten) volgens eenzelfde werkwijze. Binnen het sporen beleid worden voor verschillende doelgroepen verschillende procedures (sporen) gebruikt. Door binnen deze sporen bepaalde procesaanpassingen door te voeren, kan de asielprocedure op een efficiëntere manier plaatsvinden. In een vroeg stadium (aanmeldfase) bepaalt de IND welke procedure (spoor) wordt gevolgd voor de asielaanvraag.⁷⁵

Spoor 1 en 4 maakten altijd al deel uit van de dagelijkse praktijk bij de IND, maar sinds 1 maart is ook spoor 2 actief geworden. Spoor 3 en 5 staan op dit moment 'uit'. Deze sporen kunnen door de staatssecretaris voor een bepaalde periode worden aangezet, maar tot nu toe is dat nog niet aan de orde geweest.⁷⁶ Elk spoor blijft met voldoende waarborgen omkleed. Het sporenbeleid voorziet nadrukkelijk in terugvalscenario's bij signalen van bijvoorbeeld identiteitsfraude of gevaar voor de openbare orde. In zulke gevallen wordt de behandeling van de asielaanvraag voortgezet in de asielprocedure zoals die in de huidige situatie wordt toegepast (spoor 4), dan vindt er wel aanvullend onderzoek plaats.⁷⁷

Concreet bestaat het sporenbeleid uit de volgende vijf sporen:⁷⁸

Spoor 1: *Dublinprocedure*

Dit spoor is bedoeld voor asielzoekers die in een ander EU lidstaat asiel hebben aangevraagd of dat hadden moeten doen, bijvoorbeeld als zij via dat land het Dublin grondgebied zijn ingereisd. In een dergelijk geval is het andere land verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Dit was al vóór 1 maart een bestaand spoor.

Spoor 2: *Veilig land van herkomst of legaal verblijf in een ander EU lidstaat*

Asielaanvragen worden in dit spoor behandeld als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst of als hij/zij internationale bescherming heeft in een ander lidstaat. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bepaalt welk land aangemerkt kan worden als een veilig land van herkomst.

Spoor 3: *Evidente inwilligen*

Asielaanvragen van mensen die evident voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen, kunnen in dit spoor versneld worden ingewilligd. Te denken valt aan goed gedocumenteerde Syriërs of staatloze Palestijnen uit Syrië. Dit spoor is nog niet in werking getreden.

Spoor 4: *Algemene Asielprocedure*

In dit spoor worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard asielprocedure gevolgd.

⁷⁵ Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2086.

⁷⁶ Florine Boeding. (2015). Wat is het sporenbeleid?. In VreemdelingenVisie April 2016. Geraadpleegd 21 december 2016. <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/04/wat-is-het-sporenbeleid>

⁷⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2086.

⁷⁸ Florine Boeding. (2015). Wat is het sporenbeleid?. In VreemdelingenVisie April 2016. Geraadpleegd 21 december 2016. <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/04/wat-is-het-sporenbeleid>

Spoor 5: Evidente inwilliging na kort onderzoek

Als een asielaanvraag evident kansrijk is, maar er nog een kort onderzoek naar bijvoorbeeld nationaliteit moet plaatsvinden, komt de aanvraag in dit spoor terecht. Te denken valt aan niet goed gedocumenteerde Syriërs. Dit spoor is nog niet in werking getreden.

Het sporenbeleid heeft een aantal voordelen. Door de versnellingen in de procedure kan de IND met hetzelfde aantal medewerkers meer asielaanvragen verwerken. Voor het COA is het voordeel dat asielzoekers minder vervoerd worden en dat zij korter in de opvang verblijven. Ook asielzoekers zijn volgens de IND bij het sporenbeleid gebaat, omdat zij sneller duidelijkheid hebben over hun verblijf in Nederland.⁷⁹

Maatregelen om identificatieproces te verbeteren

Omdat het identificatieproces een bepaalde periode in 2015 onvoldoende zorgvuldig is verlopen, heeft de Nationale Politie begin 2016 de hele asielinstroom uit 2015 zowel algemeen als gericht (op basis van relevante criteria) aanvullend gecontroleerd op mogelijke gevaren voor de nationale veiligheid. Daarnaast zijn personen die tot een vermeende hogere risicocategorie behoren nader gecontroleerd. Ook heeft de politie apparatuur aangeschaft om op geavanceerde wijze gelaatsherkenning toe te kunnen passen.⁸⁰

Daarnaast heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie in februari en april 2016 onaangekondigd op drie locaties onderzoek naar het identificatieproces van asielzoekers gedaan. Uit het onderzoek bleken een aantal knelpunten, bijvoorbeeld dat het documentonderzoek en het uitlezen van gegevensdragers zoals mobiele telefoons niet volgens plan verliep en dat de kwaliteit van medewerkers, apparatuur en werkinstructies soms ontoereikend was.⁸¹ De regering heeft als reactie op het onderzoek een aantal verbetermaatregelen geïmplementeerd. Zo is bijvoorbeeld het uitlezen van gegevensdragers, zoals smartphones, verbeterd.⁸²

Vervolgens heeft de Inspectie vervolgonderzoek uitgevoerd naar de registratie en identificatie van asielzoekers door de politie en de Koninklijke Marechaussee. In november 2016 heeft de Inspectie de resultaten aan de staatssecretaris en de minister van Veiligheid en Justitie aangeboden. Uit het onderzoek bleek dat het proces zorgvuldig wordt uitgevoerd. De Inspectie stelt echter vast dat de doelstelling om tijdens het registratieproces ook signalen op te vangen omtrent mensenhandel, mensensmokkel en terrorisme slechts beperkt wordt gerealiseerd. Dit komt volgens de inspectie vooral omdat het complex is om aanknopingspunten te vinden over deze vormen van criminaliteit.

Asielzoekenden uit veilige landen die onder de Dublinverordening vallen, kunnen nu ook direct naar hun land van herkomst terug gestuurd worden

In augustus 2016 heeft de Staatssecretaris het beleid gewijzigd voor asielzoekers uit

79 Florine Boeding. (2015). Wat is het sporenbeleid?. In *VreemdelingenVisie* April 2016. Geraadpleegd 21 december 2016.

<https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/04/wat-is-het-sporenbeleid>

80 Ibidem

81 Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). De identificatie van asielzoekers in Nederland

82 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19637, nr. 2187.

bepaalde veilige landen van herkomst voor wie eigenlijk een andere lidstaat verantwoordelijk is in het kader van de Dublinverordening. Dit geldt alleen voor asielzoekers afkomstig uit een van de westelijke Balkanlanden die als veilig land van herkomst zijn aangemerkt (Albanië, Kosovo, Servië, Macedonië, Bosnië en Montenegro). Sinds de wijziging behandelt de IND de asielverzoeken van aanvragers afkomstig uit de westelijke Balkanlanden in de nationale procedure, ondanks het feit dat er aanknopingspunten zijn voor een claim op een ander land op grond van de Dublinverordening. Terugkeer naar het land van herkomst na afdoening in de nationale procedure is in die gevallen veelal sneller te realiseren dan een overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat op grond van de Dublinverordening. Asielaanvragen van personen uit een veilig land van herkomst kunnen in Nederland in het kader van een versnelde procedure afgehandeld worden.⁸³

Maximale beslistermijn voor asielaanvragen verlengd van 6 tot 15 maanden

Naar aanleiding van de verhoogde asielinstroom in 2015 heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in februari 2016 besloten de beslistermijn voor asielaanvragen naar 15 maanden te verlengen. Voorheen had de IND in principe 6 maanden tijd om de asielvraag te behandelen. De verlenging is in lijn met artikel 31 van de Procedurerichtlijn, die lidstaten de mogelijkheid geeft de beslistermijn te verlengen indien "een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden".^{84 85}

Voornemen om de maximale beslistermijn voor aanvragen voor gezinshereniging van asielstatushouders van 6 naar 9 maanden te verlengen

In september 2016 heeft de regering voorgesteld om de maximale beslistermijn voor aanvragen voor gezinshereniging van asielstatushouders van 6 naar 9 maanden te verlengen. Negen maanden is ook de maximale beslistermijn die de EU-gezinsherenigingsrichtlijn toestaat.⁸⁶ Aanleiding voor deze wijziging is de forse toename van het aantal aanvragen voor gezinshereniging van asielstatushouders. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt door de staatssecretaris benadrukt dat deze verlenging naar 9 maanden niet betekent dat de termijn van 9 maanden ook steeds helemaal zal worden benut. Nederland zal er ook in de toekomst naar blijven streven iedere aanvraag zo snel als mogelijk te behandelen.⁸⁷

IND legt procedure vast betreffende medisch onderzoek ter onderbouwing van het asielrelaas

Als het voor de beoordeling van de asielaanvraag relevant wordt geacht, moet Nederland sinds de implementatie van de Procedurerichtlijn in 2015 een Forensisch Medisch Onderzoek (FMO) laten doen naar medische aanwijzingen veroorzaakt door een vroegere vervolging of ernstige schade die mogelijk in verband staan met het asielrelaas. In 2016 is verder uitgewerkt hoe de IND gaat voldoen aan deze verplichting. Bij een FMO

83 Besluit van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 23 augustus 2016 nummer WBV 2016/10, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000

84 artikel 31 van de richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn).

85 *Kamerstukken II* 2015-2016. 19637, nr. 2124.

86 *Kamerstukken II* 2016-2017. 34544, nr. 3.

87 *Ibidem*.

wordt naar fysieke littekens, medische en psychische problemen enerzijds en gebeurtenissen in het land van herkomst genoemd door de vreemdeling anderzijds gekeken.⁸⁸

4.2.3 *Opvang*

Minder gebruik van noodopvang en crisisopvang in 2016 door dalende asielinstroom Eind januari 2016 is de laatste crisisopvang⁸⁹ voor asielzoekers in Nederland gesloten. Dit tekende het einde van een hectische periode voor onder andere het COA en gemeentes. De crisisopvangcentra waren bedoeld om de hoge toestroom van asielzoekers in de tweede helft van 2015 op te vangen. Vanaf begin februari 2016 waren de noodopvangcentra en reguliere opvangcentra toereikend om de huidige stroom van asielzoekers op te vangen en konden de crisisopvangcentra gesloten worden. Later in 2016 konden ook 15 van in totaal 45 noodopvanglocaties worden gesloten vanwege de daling van de instroom.^{90 91}

Zelfzorgarrangement (zza) stopgezet, logeerregeling blijft bestaan

Per 16 september 2016 is het zelfzorgarrangement (zza) stopgezet.⁹² Het zza is in 2015 ingevoerd naar aanleiding van de verhoogde instroom. Doel van het zza was de uitstroom van asielstatushouders uit asielzoekerscentra te versnellen om ruimte te creëren voor nieuwe asielzoekers.

Het zza hield in dat een asielvergunninghouder, die nog in een asielzoekerscentrum verbleef omdat hij/zij nog niet in een gemeente gehuisvest kon worden, zelf een opvangplek buiten het asielzoekerscentrum kon regelen, bijvoorbeeld bij familie of vrienden.⁹³ Het arrangement kan ook door gemeentes worden benut om statushouders tijdelijk onderdak aan te bieden buiten asielzoekerscentra (totdat de definitieve bemiddeling naar een gemeente was afgerond).⁹⁴ De asielstatushouders of de gemeente, indien de gemeente voor de tijdelijke opvang zorgt, ontvangen een vergoeding voor het regelen van een opvangplek buiten een asielzoekerscentrum. Vanwege de lage instroom in 2016, is het zza in september 2016 stopgezet. Na deze datum is er geen nieuwe instroom van vergunninghouders meer mogelijk. Vergunninghouders die al gebruik maken van de regeling mogen tot hun definitieve plaatsing in een gemeente gebruik blijven maken van het zza. Bij nieuwe aanmeldingen voor het zza wordt verwezen naar de logeerregeling. De logeerregeling maakt het mogelijk voor vergunninghouders om

88 IND (2016). Forensisch Medisch Onderzoek naar steunbewijs (FMO). Geraadpleegd op 2 januari 2017. https://ind.nl/Documents/WI_2016-4.pdf

89 Crisisnoodopvang vindt plaats in accommodaties, zoals sporthallen, die ook worden gebruikt voor de opvang van burgers bij incidenten, rampen of crises. Bron: <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties/soorten-opvang>

90 NOS 2016. COA sluit noodopvanglocaties voor asielzoekers. Geraadpleegd 4 januari 2017. <http://nos.nl/artikel/2121283-coa-sluit-noodopvanglocaties-voor-asielzoekers.html>

91 NOS 2016. Minder asielzoekers: 13.500 opvangplaatsen weg. Geraadpleegd 4 januari 2017. <http://nos.nl/artikel/2148347-minder-asielzoekers-13-500-opvangplaatsen-weg.html>

92 COA. (2016) Zelfzorgarrangement (zza) stopgezet per 16 september. Geraadpleegd 2 januari 2017. <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/zelfzorgarrangement-zza-stopgezet-per-16-september>

93 Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 10 september 2015, nummer 677862, houdende verlening aan het Centraal Orgaan opvang asielzoekers van de bevoegdheid om bepaalde categorieën vreemdelingen uit te sluiten van verstrekkingen op grond van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005

94 COA (2016) Gzza-regeling van kracht. Geraadpleegd 4 januari 2017. <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/gzza-regeling-van-kracht>

voor korte tijd (maximaal 3 maanden) bij vrienden of familie in Nederland te logeren.⁹⁵ Hiervoor ontvangen zij een vergoeding van maximaal 150 euro per week per gezin.⁹⁶

Regering neemt maatregelen tegen overlastgevende asielzoekers

In 2016 heeft een aantal gemeenten overlast gehad van asielzoekers. Deze overlast bestaat onder meer uit diefstal, verward gedrag, vechtpartijen in en rond opvanglocaties en intimidatie. De overlastgevende groepen asielzoekers komen vaak uit veilige landen van herkomst. De Nederlandse regering heeft diverse maatregelen tegen deze groepen genomen. De maatregelen bestaan o.a. uit:^{97 98}

- snellere asielprocedures en Dublinprocedures;
- een gecoördineerde casusgerichte aanpak van overlastgevers. Bij deze aanpak werken het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de gemeente, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) intensief samen, met als doel overlastgevende vreemdelingen snel en gericht aan te pakken, zowel strafrechtelijk, vreemdelingrechtelijk als bestuursrechtelijk;
- maatregelen om aanzuigende werking van terugkeerondersteuning te voorkomen;
- Nederland gaat proberen om afspraken te maken met de herkomstlanden, met name Tunesië, Marokko, Algerije. Doel van deze afspraak is het stimuleren van de terugkeer.

4.3 Conclusie

De instroom van asielzoekers in 2016 was bijna de helft lager dan de instroom van asielzoekers in 2015. Veel beleidsmaatregelen die in 2016 zijn genomen waren een gevolg van de nasleep van de hoge instroom in 2015. Zo zijn er maatregelen getroffen om het proces rondom de registratie en identificatie van asielzoekers te verbeteren en is het sporenbeleid ingevoerd. Het doel van het sporenbeleid is de wachttijd voor asielzoekers, die in 2015 steeg door de hoge instroom, niet verder te laten oplopen en de asielprocedure zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Door hoge voorraden uit 2015 is de maximale beslistermijn voor asielaanvragen in 2016 verlengd tot 15 maanden en de maximale beslistermijn voor nareis tot 9 maanden.

Door de lagere instroom in 2016 konden in de loop van 2016 alle crisisopvangcentra en enkele noodopvangcentra gesloten worden. Een belangrijk deel van de instroom van asielzoekers in 2016 was afkomstig uit veilige landen van herkomst. Diverse beleidsmaatregelen in 2016 zijn dan ook (mede) voor deze groep ontwikkeld.

Het sporenbeleid maakt het mogelijk deze asielzoekers uit veilige landen van herkomst in een snellere asielprocedure behandeld kunnen worden. Asielzoekers met een Dublinindicatie uit een van de Westelijke Balkanlanden die op de lijst veilige landen van

95 COA (2016) Logeerregeling. Geraadpleegd 2 januari 2017. <https://www.coa.nl/nl/asielopvang/huisvesting-vergunninghouders/logeerregeling>

96 COA (2016) Factsheet logeerregeling vergunninghouders september 2016. Geraadpleegd 2 januari 2017. https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/factsheet_logeerregeling_vergunninghouders_sept_2016.docx

97 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2268.

98 Ibidem.

herkomst staan worden sinds augustus 2016 behandeld in het versnelde veilige landen spoor. De lijst met veilige landen van herkomst is in 2016 drie keer uitgebreid en een brief met informatie waarin staat dat asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst snel worden afgewezen is verspreid onder asielzoekers.

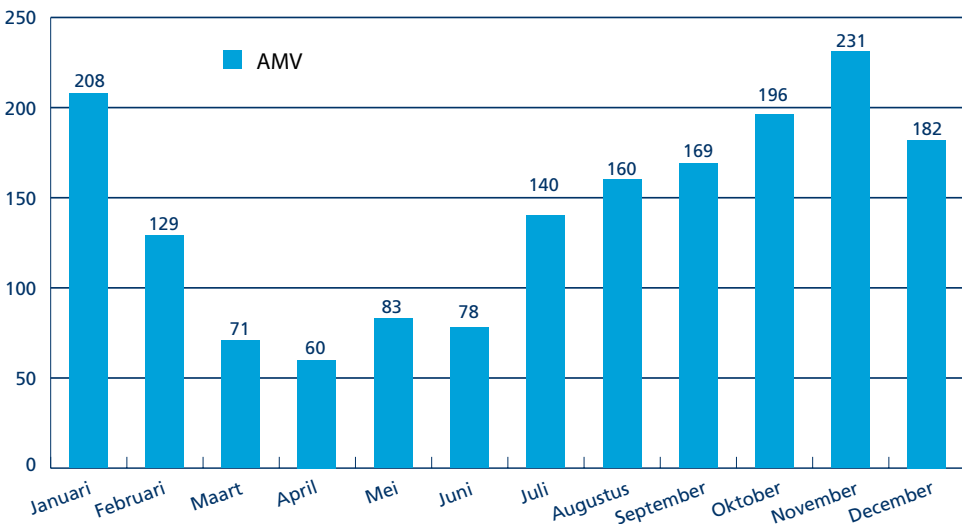
Een aantal groepen asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst, zorgden voor overlast in en rond asielzoekerscentra in 2016. De Nederlandse regering heeft diverse maatregelen getroffen om deze overlast tegen te gaan.

5 ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN EN ANDERE KWETSBARE GROEPEN

5.1 Inleiding

Van januari tot april 2016 is er een sterke daling zichtbaar in het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's), gevolgd door een groei. Het aantal asielaanvragen is in de maand november (231 aanvragen) hoger dan in de maand januari (208 aanvragen). In december is dit aantal echter weer gezakt tot onder het niveau van oktober.

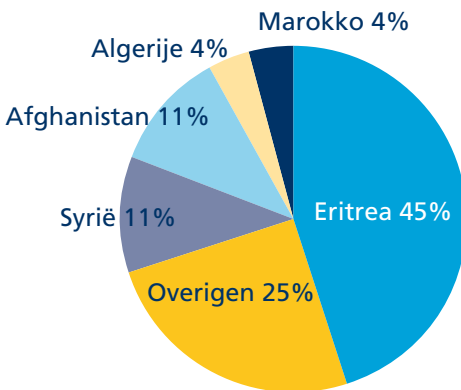
Afbeelding 6: Ontwikkeling van het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in 2016



Bron: IND. (2016). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands and Europe: December 2016.

Vergeleken met 2015 kwamen er minder dan de helft amv's naar Nederland (3859 in 2015 vergeleken met 1707 in 2016). Dit is een afname van 56 %.

In 2016 kwamen de meeste amv's uit Eritrea (45%), Syrië (11%), en Afghanistan (11%).

Afbeelding 7: Nationaliteit alleenstaande minderjarige asielzoekers

Bron: IND. (2016). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2016.

5.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en andere kwetsbare groepen hebben zich in 2016 een aantal beleidsontwikkelingen voorgedaan. Wijzigingen hebben betrekking op onder andere het belang van het kind en de beschermende opvang. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

Initiatiefwetsvoorstel: Verankeren van het belang van het kind

In september 2016 hebben twee partijen (de oppositiepartij GroenLinks en de regeringspartner Partij van de Arbeid) een initiatiefwetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het verankeren van het belang van het kind in de procedure tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning.⁹⁹

De indieners van het wetsvoorstel zijn van mening dat in Nederland aan de belangen van kinderen in vreemdelingenrechtelijke procedures te weinig gewicht wordt toegekend ten opzichte van andere belangen, of dat deze zelfs worden genegeerd. Vooral de norm uit artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is naar hun mening onvoldoende concreet geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. In Artikel 3 IVRK is vastgelegd dat bij besluiten gemaakt door overheden welke kinderen betreffen, het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. Met het wetsvoorstel wordt beoogd om een aparte inwilligingsgrond te creëren op basis waarvan een verblijfsvergunning wordt toegekend aan een minderjarige vreemdeling of aan een van diens ouders in het geval het belang van de minderjarige vreemdeling zou worden geschaad bij het uitblijven van de verlening van een verblijfsvergunning. In de huidige situatie weegt de IND het belang van het kind mee in haar beslissingen, maar is het geen aparte inwilligingsgrond. Ook als het belang van het kind door een beslissing van de IND ondermijnd zou worden, is het voor de IND alsnog mogelijk te nemen deze beslissing te nemen indien andere belangen zwaarder wegen (bv. het belang van de

Nederlandse staat dat toegelaten vreemdelingen zo veel als mogelijk in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien). Door het opnemen van een concrete bepaling over het belang van het kind in de wet wordt ook de rechterlijke macht beter in staat gesteld te toetsen of de IND voldoende rekening houdt met het belang van het kind in haar beslissingen. Het wetsvoorstel heeft betrekking op zowel reguliere als asielrechtelijke procedures.¹⁰⁰

Het wetsvoorstel ligt ten tijde van van publicatie bij de Raad van State voor advies en moet nog in de Eerste en Tweede Kamer behandeld worden.

Verbetermaatregelen betreffend beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen

In maart 2016 hebben de inspecties Jeugdzorg en Veiligheid en Justitie een rapport uitgebracht over de kwaliteit van de beschermde opvang¹⁰¹ van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Een van de bevindingen uit dit rapport is dat de inspecties tot het oordeel kwamen dat de kwaliteit van deze beschermde opvang onvoldoende is. Zij hebben onder andere geconstateerd dat de jongeren die extra bescherming nodig hebben, deze onvoldoende krijgen en niet voorkomen kan worden dat jongeren, met name een specifieke groep, met onbekende bestemming vertrekken. Naar aanleiding van dit oordeel heeft het COA verbeterplannen opgesteld die in de loop van 2016 zijn geïmplementeerd.¹⁰² Onder andere zijn de volgende maatregelen genomen:

- Om goed zicht te houden op de veiligheid van de jongeren heeft het COA een **risicotaxatie** instrument opgesteld. Met dit instrument kunnen de medewerkers van de beschermde opvang zowel bij binnenkomst als op periodieke basis de veiligheid van een jongere taxeren. In juli 2016 is het risicotaxatie instrument in gebruik genomen.
- Er is een **veiligheidsplan** voor de beschermde opvang opgesteld. Op basis hiervan kunnen de professionals voor iedere bewoner in de beschermde opvang de begeleiding bepalen bij veiligheidsrisico's, de veiligheidsrisico's beperken en vaststellen of de risico's verminderd zijn. Het veiligheidsplan wordt sinds juni door medewerkers van de beschermde opvang toegepast.
- Met ingang van 1 juni 2016 wordt één keer per twee weken een **bewonersvergadering** gehouden. Tijdens deze vergadering wordt onder meer gesproken over de (fysieke) leefomgeving van de jongeren. Langs deze weg wordt de inspraak en invloed van de jongeren op hun leefomgeving en veiligheid gewaarborgd.
- Er is een **klachtenregeling** opgesteld. Deze wordt vertaald in meerdere talen alvorens in gebruik genomen te worden. Daarnaast is in de beschermende opvang een **externe vertrouwenspersoon** aangesteld die periodiek de locatie bezoekt.

100 Kamerstukken II, 2015-2016, 34541, nr. 3.

101 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. Vaak gaat het om slachtoffers van seksuele uitbuiting (bv. prostitutie) of economische uitbuiting.

102 Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie Jeugdzorg. (2016). De kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Geraadpleegd 2 december 2016. http://www.ivenj.nl/Images/de-kwaliteit-van-de-beschermde-opvang-voor-alleenstaande-minderjarige-vreemdelingen_tcm131-621922.pdf

Wet huwelijksdwang

In oktober 2015 heeft de Tweede Kamer een motie¹⁰³ aangenomen waarin de regering wordt verzocht om alles in het werk te stellen om minderjarig gehuwde meisjes in beeld te krijgen en bescherming te bieden. In februari 2016 informeerde de Staatssecretaris over hoe de regering invulling geeft aan de motie.¹⁰⁴

Op 5 december 2015 is de nieuwe **Wet Huwelijksdwang** in werking getreden. Met het inwerking treden van de wet Huwelijksdwang is het voor minderjarig gehuwden niet meer mogelijk om via het gezinsherenigingsbeleid voor asielstatushouders rechtmatig Nederland in te reizen. Wel blijft de kans bestaan dat er minderjarigen die in het buitenland zijn gehuwd, zelfstandig inreizen. Zij komen niet in aanmerking voor een vergunning voor gezinshereniging met een asielstatushouder, maar kunnen wel zelfstandig een asielvergunning aanvragen. De werkafspraken over de veiligheid, bescherming en opvang zijn herzien en aangepast. Nidos¹⁰⁵ vraagt de voogdij aan voor alle alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Ook een in het buitenland gehuwde minderjarige die zonder ouders inreist, wordt als alleenstaande minderjarige vreemdelingen aange-merkt, omdat het huwelijk naar Nederlands recht niet wordt erkend. Indien er sprake is van een partner zal Nidos naast het gesprek met de alleenstaande minderjarige vreemdelingen ook een gesprek met de partner aan gaan. Nidos vraagt geen voogdij aan voor gehuwde minderjarigen die met ouders inreizen. De minderjarige wordt dan in de opvang van het COA bij de ouders geplaatst. Tijdens de gesprekken zullen de minderjarige, de partner en eventuele familieleden geïnformeerd worden over de huidige wetgeving in Nederland waarin huwelijken met en/of tussen minderjarigen niet worden erkend en zullen gesprekken plaatsvinden over de opvang. Nidos en het COA zijn in gesprekken met de minderjarige zeer alert op signalen van een mogelijke huwelijksdwang en vormen van misbruik. Bij signalen hiervan wordt er samen met de minderjarige en daar waar mogelijk met familie, gezocht naar een oplossing. De Raad voor de Kinderbescherming, het Landelijk Expertise Centrum Eer Gerelateerd Geweld (LEC EGG) en het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating kunnen hierbij worden ingeschakeld. Zo nodig wordt de minderjarige in de beschermde opvang van het COA geplaatst.¹⁰⁶

5.3 Conclusie

In 2016 hebben zich een aantal beleidswijziging voorgedaan op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Allereerst is er een initiatiefwetsvoorstel ingediend die het belang van het kind zou moeten waarborgen in de asielprocedure. Het doel is om het belang van het kind als inwilligingsgrond te erkennen. Ten tweede zijn er verschillende verbetermaatregelen genomen bij het COA betreffende beschermende opvang voor amv's. Tot slot is zijn de maatregelen om minderjarig gehuwde meisjes in beeld te krijgen en te beschermen aangepast.

103 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2056.

104 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2146.

105 Stichting Nidos is de wettelijk voogd van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland.

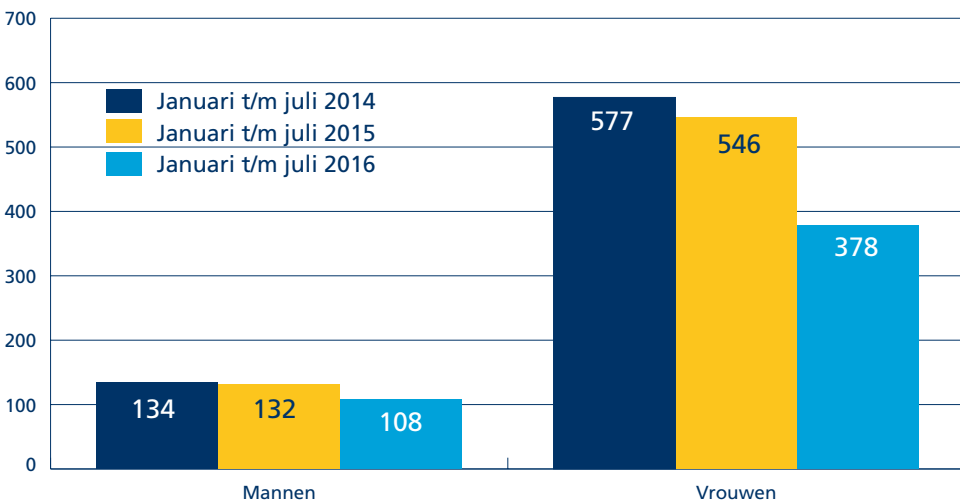
106 Kamerstukken II, 2015-2016, 19637, nr. 2146.

6 MAATREGELEN TEGEN MENSENHANDEL

6.1 Inleiding

Het aantal aanmeldingen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel is in de eerste helft van 2016 sterk gedaald ten opzicht van de eerste helft van 2015.¹⁰⁷ Cijfers over heel 2016 zijn nog niet bekend.

Afbeelding 8: Aantal nieuwe registraties in de periode 1 januari t/m 30 juni 2014, 2015 en 2016



Bron: CoMensha. (2016). Rapportage januari t/m juni 2016.

In de eerste zes maanden van 2016 zijn er in totaal 486 nieuwe aanmeldingen van mensenhandel geweest. Dit is een afname van 25% ten opzichte van 2015 (totaal van 648). De meeste registraties werden door de politie gedaan (45% van alle aanmeldingen in januari t/m juni 2016). Van de 486 slachtoffers die in de periode van januari t/m juni 2016 zijn geregistreerd, hebben de meeste slachtoffers de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Bulgaarse, Poolse, Roemeense en Nigeriaanse nationaliteit.¹⁰⁸ De meeste van de geregistreerde slachtoffers (60%) worden in de seksuele dienstverlening uitgebuit gevolgd door gereguleerde arbeid of dienstverlening (19%).¹⁰⁹

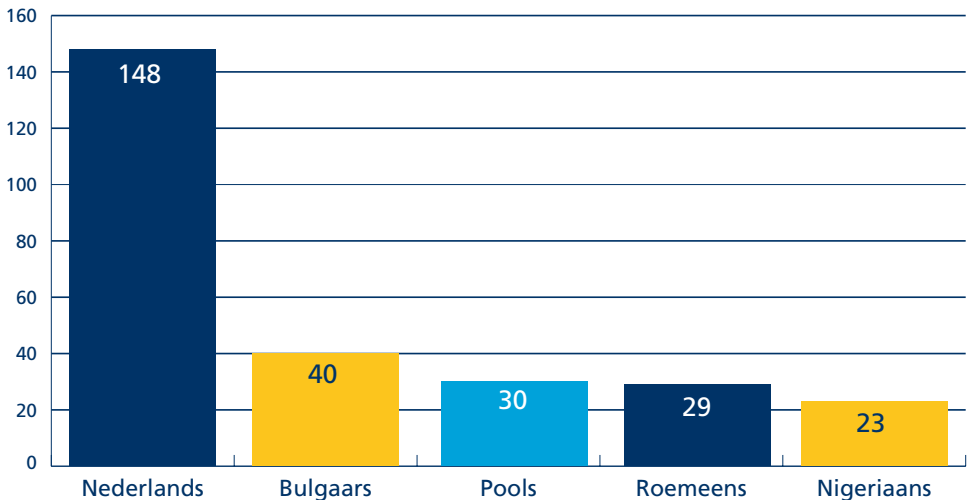
¹⁰⁷ Cijfers over het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden in Nederland door de stichting CoMensha voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzameld. CoMensha ontvangt deze gegevens van opsporingsdiensten zoals de politie, de Koninklijke marechaussee, opvanginstellingen en ander partners. 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.

¹⁰⁸ CoMensha. (2016). Rapportage januari t/m juni 2016.

¹⁰⁹ Ibidem.

Een mogelijke verklaring voor de daling van het aantal geregistreerde slachtoffers is de verhoogde asielinstroom in 2015. De aanpak van de vluchtelingenstroom en de daaraan gekoppelde migratiecriminaliteit (met name gericht op mensensmokkel) heeft tot minder beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij zowel de politie als de Koninklijke Marechaussee geleid.¹¹⁰

Afbeelding 9: Top 5 van nationaliteiten van slachtoffers geregistreerd in de periode januari t/m juni 2016



Bron: CoMensha. (2016). Rapportage januari t/m juni 2016.

Om mensenhandel tegen te gaan, zijn in 2016 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 algemene ontwikkelingen worden in het volgende toegelicht.

6.2 Beleidsontwikkelingen

Investing in aanpak mensenhandel

In een brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer schrijft de staatssecretaris dat de integrale aanpak van mensenhandel onverminderd prioriteit houdt. Alleen met een gecombineerde inzet van alle partners kan mensenhandel succesvol bestreden worden en kan aan de slachtoffers de juiste ondersteuning worden geboden. Een van deze pijlers van de integrale aanpak is de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Hiervoor komt voor de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie in 2017 één miljoen euro extra beschikbaar en twee miljoen structureel voor de daarop volgende jaren. Verwachting is dat dit de komende jaren zal leiden tot meer en betere

signalering en registratie van slachtoffers, hogere instroom van verdachten en tot hogere straffen door betere zaken.¹¹¹

Concreet zal met het extra geld het huidige aantal van circa 400 gecertificeerde rechercheurs die mensenhandelzaken kunnen behandelen, de komende jaren met 5% worden uitgebreid. De capaciteit van de Afdelingen Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie wordt op peil gebracht. Daarnaast verbetert de informatiepositie in de opsporing door uitbereiding van het aantal analisten bij het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel. De alertheid op het herkennen van signalen van mensenhandel neemt toe door training van alle eerstelijnsmedewerkers bij de Nationale Politie de komende jaren.

Deze investeringen in expertise en capaciteit, in combinatie met de afgenomen druk vanuit het migratiedomein, moeten ertoe leiden dat meer signalen van mensenhandel worden opgepakt en dit weer leidt tot meer strafzaken. Ook zal naar verwachting de kwaliteit van de zaken toenemen die voor de rechter worden gebracht, waarmee naar verwachting de ernst van de voor de rechter te brengen zaken en dus de straffen zullen stijgen.¹¹²

Onderzoek Nationaal Rapporteur Mensenhandel

In april 2016 heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen het rapport *Zicht op kwetsbaarheid - Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel* uitgebracht.¹¹³ Na aanleiding van het onderzoek maakt de Nationaal Rapporteur zich vooral zorgen over de positie van Roma-kinderen, Syrische kindbruiden en illegaal in Nederland verblijvende kinderen die binnen huishoudens moeten werken.¹¹⁴

De rapporteur signaleert dat ook in Nederland minderjarige die in het buitenland getrouwd zijn met een meerderjarige voorkomen. In het rapport is aandacht voor Syrische kindbruiden, die vaak met een meerderjarige man vanuit Syrië meereizen. Tussen september 2015 en januari 2016 kwamen circa 60 kindbruiden Nederland binnen. Uit het onderzoek blijkt dat de meisjes zich vaak in een sociaal isolement bevinden waardoor eventueel misbruik en uitbuiting langdurig aan kan houden. Het risico bestaat dat zij op lange termijn tot huisslaaf of verborgen vrouw worden gemaakt.¹¹⁵ Met het inwerking treden van de wet *Huwelijksdwang* op 5 december 2015 is het voor minderjarig gehuwden niet meer mogelijk om via het gezinsherenigingsbeleid voor asielsta-tushouders rechtmatig Nederland in te reizen.

111 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 28638, nr. 150.

112 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638, nr. 150. en Rijksoverheid (2016) *Van der Steur investeert extra in aanpak mensenhandel*, Geraadpleegd op 1 februari 2017, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/11/29/van-der-steur-investeert-extra-in-aanpak-mensenhandel>

113 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2016). *Zicht op kwetsbaarheid. Een verkennend onderzoek naar de kwetsbaarheid van kinderen voor mensenhandel*. Nieuwsbericht. Geraadpleegd 2 december 2016. <https://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/Zicht-op-kwetsbaarheid/index.aspx>

114 *Ibidem*.

115 *Ibidem*.

In augustus 2016 (deel 1) en in september 2016 (deel 2) heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen de Monitor Mensenhandel gepubliceerd. In het eerste deel van de Monitor mensenhandel werd onderzocht wie de mogelijke slachtoffers van mensenhandel zijn, aan de hand van meldingen die zijn gedaan bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha). In het tweede deel van de Monitor mensenhandel is aan de hand van informatie van het Openbaar Ministerie bekeken wie de daders zijn en in welke mate zij vervolgd en berecht worden.¹¹⁶

Wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel

In juni 2016 is een motie van de oppositiepartij ChristenUnie aangenomen waarin is uitgesproken dat het wenselijk is om beter tot uitdrukking te brengen dat ook de Koninklijke Marechaussee de wettelijke taak om mensenhandel te bestrijden heeft.

In de kamerbrief 'wettelijke taak Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel' reageert de Minister hierop. Om de aanpak van mensenhandel door de Koninklijke Marechaussee steviger te verankeren, wordt de rol van de Koninklijke Marechaussee bij de aanpak van mensenhandel verduidelijkt in samenwerkingsafspraken tussen politie en Koninklijke Marechaussee. Hierbij wordt uitgegaan van een rolverdeling waarbij de bestrijding van mensenhandel als onderdeel van de handhaving van de rechtsorde in het algemeen een taak van de politie is, en de Koninklijke Marechaussee mensenhandel signaleert bij de uitvoering van zijn taken.¹¹⁷

6.3 Conclusie

In 2016 hebben zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van mensenhandel. Er wordt de komende jaren meer geïnvesteerd in de aanpak van mensenhandel. In 2017 is de toename van het te besteden bedrag één miljoen. Vanaf 2018 en de daarop volgende jaren wordt dit bedrag twee miljoen. Dit geld zal gebruikt worden voor expertise en capaciteit.

Er is een afname van geregistreerde slachtoffers van mensenhandel in de afgelopen jaren zichtbaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is de verhoogde asielinstroom in 2015. De aanpak van de vluchtelingenstroom en de daaraan gekoppelde migratiecriminaliteit heeft tot minder beschikbare capaciteit voor de aanpak van mensenhandel bij zowel de politie als de Koninklijke Marechaussee geleid.¹¹⁸

De wettelijke taak van de Koninklijke Marechaussee bij mensenhandel is in 2016 verduidelijkt in samenwerkingsafspraken tussen politie en Koninklijke Marechaussee.

¹¹⁶ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2016). Monitor mensenhandel. cijfers mogelijke slachtoffers 2011-2015 en Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2016). Monitor mensenhandel. Cijfers vervolging en berechting 2011-2015.

¹¹⁷ Kamerstukken II, 2015-2016, 30176, nr. 34.

¹¹⁸ Kamerstukken II, 2015-2016, 28638, nr. 150.

7 ILLEGALE IMMIGRATIE EN GRENSTOEZICHT

7.1 Inleiding

Gezien de hoge instroom van migranten in 2015 en de eerste helft van 2016 waren het tegengaan van illegale immigratie, waaronder mensensmokkel en grenstoezicht, belangrijke onderwerpen in 2016. In de Rijksbegroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie is vastgelegd dat het Kabinet het grens- en vreemdelingentoezicht in 2017 nog verder wil versterken door meer financiële middelen ter beschikking te stellen.¹¹⁹ Het volgende hoofdstuk gaat in op de belangrijkste beleidswijzigingen op het gebied van illegale immigratie en grenstoezicht.

7.2 Beleidsontwikkelingen

Intensievere MTV-controles

De Koninklijke Marechaussee heeft na besluit van het Kabinet vanaf februari 2016 intensievere MTV-controles (Mobiël Toezicht Veiligheid) uitgevoerd aan de binnengrenzen.¹²⁰ De Marechaussee verplaatste de controles die daarvoor langs de weg worden uitgevoerd, gedeeltelijk naar de weg zelf. Daarbij werd gebruik gemaakt van snelheid beperkende maatregelen. Zo konden meer weggebruikers die Nederland inreizen worden gecontroleerd.

De aanleiding voor de intensievere MTV-controles was de verhoogde instroom in 2015 en de eerste helft van 2016. Op 2 maart 2016 heeft de Staatssecretaris besloten de geïntensiverde controles voor een periode van zes maanden in te zetten. Doel van de versterkte inzet is de bestrijding van mensensmokkel.

Daarnaast bieden de MTV-controles ook inzicht in migratiestromen. De Marechaussee voert MTV-controles uit op basis van risicoanalyses.¹²¹

¹¹⁹ *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34550 VI, nr. 9.

¹²⁰ Mobiël Toezicht Veiligheid (MTV) is een bij wet geregelde controletaak in Nederland. De controle, voortvloeiend uit artikel 4 van de Politiewet uit 2012 is gericht op natuurlijke personen die vanuit een ander Schengenland naar Nederland reizen en wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee. De controles worden mobiel met behulp van marechausseevoertuigen steekproefsgewijs gehouden en deze vinden plaats op de wegen, in de treinen, op het water en bij luchtverkeer. Ze worden enkel binnen de landsgrens van Nederland gehouden. Op 2 maart 2016 heeft de Staatssecretaris besloten de geïntensiverde controles voor een periode van zes maanden in te zetten.

¹²¹ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 19637, nr. 2122.

Box 8: 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.¹²² Het MTV heeft o.a. als doel illegaal verblijf, mensensmokkel en documentfraude in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan.¹²³ 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, op vliegvelden en op de wegen.

Illegale vreemdelingen in Nederlandse havens ("inklimmers")

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft vragen uit de Tweede Kamer beantwoord over de stijging van het aantal illegale vreemdelingen dat via Nederlandse zeehavens probeert Groot Brittannië te bereiken. In de beantwoording heeft de Staatssecretaris aangegeven dat de Nederlandse transportsector (Transport en Logistiek Nederland) hierover periodiek overleg heeft met medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Koninklijke Marechaussee om elkaar over de laatste ontwikkelingen te informeren. Volgens de Staatssecretaris zijn in 2015 ruim 510 "inklimmers" onderkend door de Koninklijke Marechaussee en lag dit aantal in de periode januari t/m juli 2016 op 660 (aantallen zijn afgerond). De stijging van het aantal "inklimmers" dat is ontdekt is het gevolg van een intensivering van de controles door de Koninklijke Marechaussee in Nederlandse havens waardoor meer "inklimmers" worden gedetecteerd. De uitwisseling van informatie tussen de transportsector en de Koninklijke Marechaussee zorgt er eveneens voor dat "inklimmers" vaker worden gedetecteerd.

Voor zover het Nederlandse havens betreft blijkt uit analyses van de gehoren van aangetroffen verstekelingen vooralsnog niet dat zij in grote getalen vanuit Calais naar Nederland zijn gereisd. Nederland houdt de migratiestromen goed in de gaten en kijkt continu of aanvullende maatregelen nodig zijn. Daarnaast is ook de samenwerking met de grensbewakingsautoriteiten van het Verenigd Koninkrijk en België geïntensiveerd. Hiertoe is in november van 2015 een gezamenlijke verklaring ondertekend waarin een aantal concrete operationele acties zijn opgenomen, waaronder het verbeteren van de informatie-uitwisseling.¹²⁴

Verhoging van strafmaxima voor mensensmokkel

De verhoogde instroom van asielzoekers heeft in Nederland tot een aantal maatregelen geleid. Een maatregel is de intensivering van de aanpak van mensensmokkel. Om mensensmokkel beter te bestrijden zijn de strafmaxima voor mensensmokkel verhoogd van 4 naar 6 jaar met de mogelijkheid van 8 jaar in geval dat sprake is van de uitoefening van een beroep of ambt. De strafmaat voor mensensmokkel is verhoogd van 8 naar 10 jaar indien van de smokkel een gewoonte of beroep is gemaakt of indien het in vereniging plaatsvindt. Indien het feit zwaar lichamelijk letsel of levensgevaar als gevolg heeft is de

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

123 Kamerstukken II 2012/2013, 19 637, nr. 1647

124 Kamerstukken II, 2015–2016, Aanhangsel 3471

strafmaat verhoogd van 12 jaar naar 15 jaar. Indien het de dood tot gevolg heeft is de strafmaat verhoogd van 15 naar 18 jaar. Deze maatregel is op 1 juli 2016 in werking getreden.¹²⁵

7.3 Conclusie

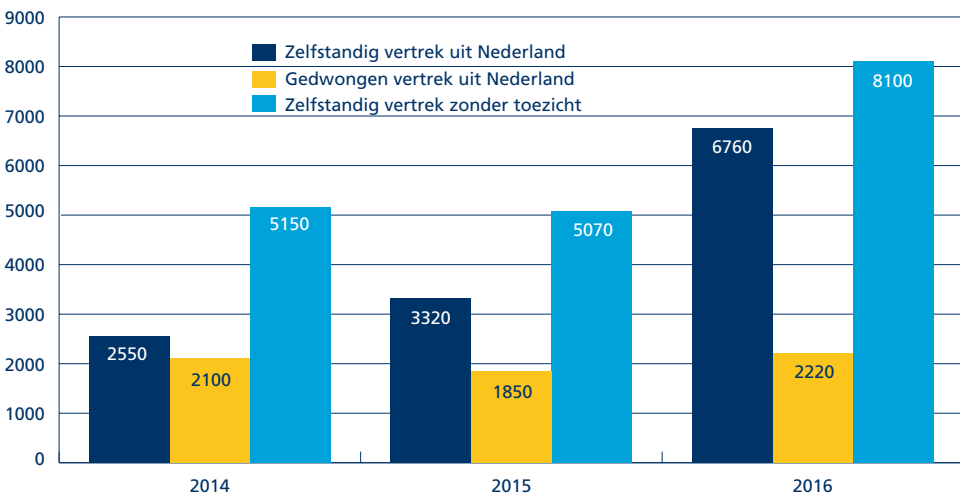
Vanwege de hoge instroom van migranten in 2015 en de eerste helft van 2016 waren het tegengaan van illegale immigratie, waaronder vooral mensensmokkel en grenstoezicht belangrijke onderwerpen in 2016. Het aantal "inklimmers" in de Nederlandse havens is in 2016 gestegen. Deze stijging van het aantal "inklimmers" dat is ontdekt is het gevolg van een intensivering van de controles door de Koninklijke Marechaussee in Nederlandse havens. Ook de MTV-controles om mensensmokkel te bestrijden aan de binnengrenzen zijn in 2016 geïntensiveerd.

8 TERUGKEER

8.1 Inleiding

In 2016 heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) 17 080 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.¹²⁶ Dat is een sterke stijging vergeleken met 2015, toen zijn 10 240 personen vertrokken. Van de 17080 vreemdelingen die Nederland hebben verlaten, hebben 8980 vreemdelingen Nederland aantoonbaar verlaten, waarvan 6760 vreemdelingen zelfstandig.

Afbeelding 10: Aantal teruggekeerd personen geregistreerd door DT&V in 2014, 2015 en 2016



Bron: DT&V

8.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van terugkeer hebben in 2016 enkele wijzigingen in de uitvoering van het beleid plaatsgevonden. Een belangrijke wijziging in 2016 betrof het **voorkomen van de aanzuigende werking die kan uitgaan van terugkeerondersteuning**.

Om de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers te stimuleren en hen te helpen bij herintegratie in de landen van herkomst kent Nederland verschillende vormen van terugkeerondersteuning (zie box 10). Om te voorkomen dat vreemdelingen in Nederland asiel aanvragen enkel om voor deze ondersteuning in aanmerking te kunnen komen, wordt de asielinstroom en het aantal verzoeken voor terugkeerondersteuning nauwlettend gevolgd.

¹²⁶ Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2016). Cijfers en infographics. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Mediatheek/Vertrekcijfers/index.aspx>

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

Sinds de zomer van 2015 heeft de IND een gestage stijging van het aantal asielaanvragen uit **Oekraïne** gesignaleerd. Tegelijkertijd hebben de DT&V en IOM een stijging in de aanvragen voor terugkeerondersteuning door Oekraïners geconstateerd. Deze signalen zijn voor deze organisaties aanleiding geweest om een en ander nader in kaart te brengen. Uit deze analyse is onder andere gebleken dat de meeste asielaanvragen door de IND afgewezen werden of dat de aanvragen door de Oekraïners zelf werden ingetrokken en dat kort na de start van de asielprocedure stappen werden ondernomen voor zelfstandig vertrek. Op basis van deze analyse heeft Nederland besloten om vreemdelingen afkomstig uit Oekraïne vanaf 22 maart 2016 uit te sluiten van aanvullende financiële en in natura terugkeerondersteuning. Zij konden in 2016 nog wel gebruik maken van het REAN-programma¹²⁷ waarbinnen zij onder andere in aanmerking konden komen voor een vliegticket, vervangende reisdocumenten, voorlichting over terugkeer en een vaste financiële ondersteuningsbijdrage van € 200 per volwassene of alleenstaande minderjarige vreemdeling en € 40 voor iedere minderjarig meereizend kind om zo in de eerste behoeften na vertrek uit Nederland te voorzien.¹²⁸ Per 1 januari 2017 komen vreemdelingen uit de visumplichtige landen in de ring rond Europa (waaronder Oekraïne) alleen nog maar in aanmerking voor de basis vertrekondersteuning van IOM (REAN), exclusief de ondersteuningsbijdrage.

Box 9. 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.¹²⁹ Ondersteuning kan onder andere bestaan uit financiële ondersteuning en ondersteuning in natura zoals voorlichting, advies, een opleiding, medische ondersteuning, hulp bij het vinden van werk of het starten van een bedrijf.

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 non-gouvernementele organisaties die terugkeerprojecten uitvoeren.¹³⁰ 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.

127 Return and Emigration of Aliens from the Netherlands.

128 *Kamerstukken II*, 2015–2016, 29344, nr. 129.

129 European Migration Network. 2014. Asylum and Migration Glossary 3.0: a tool for better comparability produced by the European Migration Network.

130 Dienst Terugkeer & Vertrek. (z.j.). Subsidies. Geraadpleegd 14 juli 2016. <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/projectsubsidies/>

Reeds geruime tijd wordt Nederland geconfronteerd met asielzoekers uit veilige landen en met name de **Westelijke Balkan**. Een deel van deze vreemdelingen uit de Westelijke Balkan maakte, grotendeels na afwijzing van de asielaanvraag, nog gebruik van de terugkeerondersteuning uit het door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) uitgevoerde REAN-programma (vliegticket, vervangende reisdocumenten en financiële bijdrage van € 200). Dit leidde tot oplopende kosten en werkdruk bij het IOM. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft daarom mede op verzoek van de Tweede Kamer, besloten dat vreemdelingen uit Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië vanaf 28 september 2016 niet langer in aanmerking komen voor de terugkeerondersteuning uit het REAN-programma door IOM. Via de Dienst Terugkeer en Vertrek kan aan vreemdelingen uit deze landen die zelfstandig willen terugkeren nog wel een vliegticket worden aangeboden. Over een jaar zal worden geëvalueerd welke effecten deze maatregel heeft gehad.¹³¹

Marokkanen en Algerijnen komen per 1 december 2016 niet meer in aanmerking voor de financiële component, de ondersteuningsbijdrage (OSB), van de terugkeerregeling REAN. Ze kunnen nog wel in aanmerking komen voor een vliegticket en ondersteuning bij het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Daarnaast worden zij ook per 1 december 2016 uitgesloten van de financiële Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT-regeling, €1.750) en van deelname aan in-natura projecten. Deze maatregel is één van de maatregelen die de Staatssecretaris heeft genomen in het kader van de hogere instroom van vreemdelingen uit deze veilige landen, evenals de overlast die een deel van deze groep veroorzaakt.¹³²

Verder zijn in 2016 de onderhandelingen tussen gemeenten en het Rijk over het bestuursakkoord inzake **bed, bad en brood discussie over opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen beëindigd**. Het bieden van onderdak aan uitgeprocedeerde vreemdelingen zonder te verlangen dat wordt gewerkt aan vertrek, doet volgens de Nederlandse rijksoverheid afbreuk aan de geloofwaardigheid en houdbaarheid van het Nederlandse migratiestelsel.¹³³ Dit heeft geleid tot een politieke- en maatschappelijke discussie, genaamd de “bed, bad en brood” discussie.¹³⁴ Hierbij stond de vraag centraal of er voor Nederland een internationaalrechtelijke verplichting bestaat om aan niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen onvoorwaardelijke opvang te verlenen. Na intensieve discussie en veel aandacht in de media zijn de regeringspartijen VVD en PvdA tot een compromis gekomen waarbij is afgesproken dat illegalen recht krijgen op tijdelijke opvang in een beperkt aantal gemeenten in op te richten Lokale Vreemdelingenvoorzieningen (LVV's). In andere gemeenten zouden de noodvoorzieningen worden gesloten. Het Rijk was in gesprek met de gemeentes over de concrete

131 *Kamerstukken II*, 2016–2017, 19637, nr. 2236. en Staatscourant 2016 nr. 51614 28 september 2016

132 Voor meer informatie zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/12/13/tk-maatregelen-tav-asielzoekers-uit-veilige-landen-van-herkomst-1docx>. Geraadpleegd op 15 februari 2017.

133 *Kamerstukken II*, 2015–2016, 2015Z08092, nr. 875.

134 Van den Dool, P. (2015, 16 april). In 5 minuten bijgepraat: ‘bed, bad, brood’ en de spanningen in de coalitie. NRC Handelsblad, geraadpleegd op 13 september 2016, <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/16/in-5-minuten-bijgepraat-bed-bad-brood-en-de-spanningen-in-de-coalitie-a1417027>

uitwerking van dit bestuursakkoord.¹³⁵ De onderhandelingen tussen het Rijk en de gemeenten zijn op 20 november 2016 gestaakt.¹³⁶ De reden voor het staken van de onderhandelingen over het bestuursakkoord tussen de gemeenten en het Rijk lag, volgens de Staatsecretaris, in de onduidelijkheid of het openen van de LVV's ook echt gepaard zou gaan met het beëindigen van de gemeentelijke bed, bad en brood voorzieningen. De conclusie van de Staatsecretaris is dat een akkoord vooralsnog niet binnen bereik ligt.¹³⁷

In juni 2016 is *de gesloten gezinsvoorziening in Zeist geopend*. Deze voorziening is bestemd voor gezinnen met minderjarige kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die in vreemdelingenbewaring geplaatst worden. De overheid mag gezinnen met minderjarige kinderen alleen in bewaring stellen als vertrek uit Nederland in beginsel binnen 2 weken mogelijk is.¹³⁸ De gesloten gezinsvoorziening bestaat uit 12 woningen met plek voor maximaal 6 personen per woning. Een speciaal gebouw biedt plek voor 10 amv's met elk een eigen kamer en badkamer en een gemeenschappelijke huiskamer. Bij het ontwerp en de ontwikkeling van de nieuwe voorziening is rekening gehouden met de beleving en bescherming van kinderen. Uitgangspunt is zo min mogelijk beperkingen: gezinnen zijn vrij om in de woning zelf de tijd in te delen en zelf te koken. Ook kunnen gezinnen vrij over de locatie bewegen.

Naast aparte woningen zijn er gemeenschappelijke sportvoorzieningen, een gebedsruimte en een zorgafdeling.¹³⁹

Op 8 april 2016 is er een uitspraak van de Raad van State geweest die ertoe leidt dat *een herhaalde asielaanvraag van een vreemdeling niet meer automatisch leidt tot verval van een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit*. Gedurende de asielaanvraag wordt de werking van het eerdere terugkeerbesluit opgeschort, omdat de vreemdeling dan rechtmatig verblijf heeft. Het eerdere terugkeerbesluit herleeft als de asielaanvraag wordt afgewezen. Per vreemdeling wordt er dus in beginsel nog maar één terugkeerbesluit uitgereikt.¹⁴⁰ Deze uitspraak draagt bij aan een effectieve terugkeer van vreemdelingen, omdat niet telkens weer opnieuw een terugkeerbesluit hoeft te worden genomen.¹⁴¹

Daarnaast was Nederland in 2016 betrokken bij het uitwerken van een aantal implementatie protocollen door de Benelux-landen bij EU-overnameovereenkomsten, o.a. voor de landen Azerbeidzjan, Armenië en Sri Lanka.

135 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 19637 nr. 2106. 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. In een recente uitspraak van het Europees Hof d.d. 5 juli 2016, zaaknummer 17931/16 is bevestigd dat het onthouden van onderdak in algemene zin geen schending van het Europees Verdrag van de Mens oplevert.

136 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2264.

137 *Ibidem*.

138 Rijksoverheid. (2017). Vreemdelingenbewaring. Geraadpleegd 10 februari 2017. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terugkeer-vreemdelingen/inhoud/vreemdelingenbewaring>

139 Dienst Justitiële Inrichtingen. (2016). Gesloten Gezinsvoorziening Zeist. Geraadpleegd 2 januari 2017. <https://www.dji.nl/locaties/detentiecentra/gesloten-gezinsvoorziening-zeist/index.aspx>

140 ABRS 08-04-2016, 201507608/2/V3. Zie ook <http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2016/0/asielaanvraag-leidt-niet-meer-tot-verval-terugkeerbesluit.html>

141 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2015-07-20>

Box 10: Wat zijn EU-overnameovereenkomsten?

Een overnameovereenkomst is een internationale overeenkomst met als doel de overname van onderdanen uit de aangesloten landen te vergemakkelijken.¹⁴² 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.¹⁴³ 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 door de afzonderlijke lidstaten in implementatie protocollen samen met het desbetreffende derde land uitgewerkt.¹⁴⁴ Nederland sluit dergelijke protocollen altijd af in Benelux-verband.

8.3 Conclusie

De belangrijkste wijziging zijn de maatregelen die getroffen zijn om aanzuigende werking van vertrek- en herintegratieondersteuning te voorkomen. Daarnaast zijn de onderhandelingen tussen gemeenten en het Rijk over het bestuursakkoord betreffende bed, bad en brood discussie over opvang aan uitgeprocedeerde vreemdelingen beëindigd en heeft een uitspraak van de Raad van State ertoe geleid dat een herhaalde asiel-aanvraag van een vreemdeling niet meer automatisch leidt tot verval van een eerder uitgevaardigd terugkeerbesluit. Verder is eind 2015 het wetsvoorstel 'Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring' ingediend en was Nederland in 2016 betrokken bij het uitwerken van een aantal implementatie protocollen van EU-overnameovereenkomsten.

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 Ibidem.

144 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

145 *Kamerstukken II*, 2015-2016, 32623, nr. 166.

9 MIGRATIE EN ONTWIKKELING

9.1 Inleiding

Op het gebied van migratie en ontwikkeling hebben zich verschillende ontwikkelingen voor gedaan. Zo heeft ontwikkelingsbeleid meerdere vormen van (financiële) ondersteuning geboden aan verschillende projecten zoals lokale opvang van asielzoekers en het effectiever bestrijden van mensensmokkel. Daarnaast is de samenwerking met de landen van herkomst en de diaspora een belangrijk punt geweest in 2016.

9.2 Beleidsontwikkelingen

In 2016 hebben in dit kader beleidsontwikkelingen op het gebied van samenwerking met landen van herkomst (incl. ondersteuning aan projecten) en diaspora plaatsgevonden.

9.2.1 *Samenwerking met herkomstlanden*

Nederland heeft in 2016 ondersteuning toegezegd op meerdere projecten en gebieden betreffende mensensmokkel en lokale opvang van vluchtelingen. Verder zijn er enkele fondsen waarbij een ontwikkeling heeft plaatsgevonden in 2016. Deze projecten, gebieden en fondsen zullen hieronder toegelicht worden.

In mei 2016 stelde het Kabinet een extra bedrag van €60 miljoen ter beschikking voor **structurele opvang van vluchtelingen in de Syrië regio**, in aanvulling op noodhulp. Doel van de inzet van deze extra middelen is om ervoor te zorgen dat vluchtelingen de kans krijgen om een nieuw bestaan op te bouwen in de landen van opvang, totdat terugkeer mogelijk is. Programma's die Nederland steunt, richten zich in het bijzonder op onderwijs, werkgelegenheid, en publieke diensten en voorzieningen zoals water, elektriciteit en afvalverwerking. Hiervan profiteren zowel vluchtelingen zelf als de landen en gemeenschappen die de vluchtelingen opvangen. De verdeling van dit bedrag houdt in dat Libanon €86 miljoen, Jordanië €60 miljoen, Turkije €94 miljoen en Irak €20 miljoen. Inmiddels is al €178 miljoen besteed. In het geval van Turkije loopt de Nederlandse bijdrage via de EU Facility for Refugees in Turkey. In Irak wordt via het United Nations Development Programme (UNDP) ingezet op snelle stabilisatie van gebieden die bevrijd zijn van ISIS, zodat ontheemden terug kunnen keren naar hun oorspronkelijke woongebieden.¹⁴⁵

In 2016 heeft Nederland **extra ondersteuning geboden aan projecten tegen mensensmokkel** in West en Noord West Afrika. Nederland ondersteunde het programma van *United Nations Office on Drugs and Crime* en *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* getiteld *"Strengthening the capacities of West-African states to develop a human rights-based response to smuggling of migrants and to effectively respond to human rights violations related to irregular migration"*. Dit programma richt zich op:

- 1) Het versterken van de capaciteiten in Niger, Mali en Senegal voor het opsporen, onderzoeken en vervolgen van mensensmokkel en daarmee samenhangende misdrijven, met inachtneming van de rechten van migranten;
- 2) Betere regionale en internationale samenwerking en uitwisseling van operationele informatie over de smokkel van migranten met inbegrip van uitlevering of rogatoire procedures, en over de rechten van migranten;
- 3) Betere bescherming en bevordering van de mensenrechten van migranten in hun land van herkomst en tijdens hun migratie.

Naast dit project, worden ook **projecten in Libië en Marokko** ondersteund. Tijdens het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken aan Libië kondigde de minister aan de Libische grens- en kustwacht te ondersteunen om mensensmokkel te bestrijden. Ook gaat Nederland een IOM-programma voor vrijwillige terugkeer van Afrikaanse migranten uit Libië naar hun land van herkomst ondersteunen. Tevens heeft Nederland besloten de IOM te ondersteunen bij duurzame vrijwillige terugkeer en herintegratie van minstens 5.000 illegale migranten die in Marokko verblijven, naar/in hun herkomstland.¹⁴⁶

De IOM is in 2016 begonnen met het verrichten van een grootschalig (kwantitatief) onderzoek naar de drijfveren van migranten uit Afghanistan, Ethiopië, Pakistan, Nigeria, Irak en Iran en hun besluitvormingsproces om te migreren, in het licht van de context waarin zij leven. Daarnaast ondersteunt Nederland de IOM om **data over migratiestromen te verzamelen** en regionale analyses te maken in de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Tot slot biedt Nederland de IOM de mogelijkheid deze data beschikbaar te stellen aan o.a. het Global Humanitarian Data Exchange Centre van het United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) dat in 2017 in Den Haag operationeel wordt.

Het **Addressing Root Causes** (ARC) Fonds van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelt een totaalbedrag van €125 miljoen beschikbaar voor de periode 2016-2021, waarvoor in maart 2016, 125 projectvoorstellen zijn ingediend door Nederlandse, internationale en lokale NGO's voor programma's in de volgende landen: Afghanistan, Pakistan, Jordanië, Libanon, Syrië, Ethiopië, Somalië, Sudan, Zuid Sudan, Mali, Burundi en de Democratische Republiek Congo. In januari 2017 wordt bekend gemaakt welke consortia financiering zullen ontvangen voor hun projectvoorstel onder het ARC Fonds. Binnen de bredere kabinetsaanpak van het migratievraagstuk zet het ARC Fonds zich in voor de aanpak van de grondoorzaken van gewapend conflict, instabiliteit en irreguliere migratie. De ARC programma's richten zich op vier resultaatgebieden, waaronder

- 1) veiligheid voor mensen;
- 2) functionerende rechtsorde (toegang tot recht);
- 3) vredesdividend en inclusieve politieke processen; en
- 4 sociaal en economische wederopbouw.

¹⁴⁶ Kamerstukken II, 2015–2016, 29521, nr. 323.

¹⁴⁷ Een overzicht van de landen is hier te vinden: <http://www.dggf.nl/landenlijst>. Geraadpleegd op 22 mei 2017.

¹⁴⁸ Kamerstukken II, 2015-2016, 33625, nr. 234.

In oktober 2016 is een tussenbalans over het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) voor de Tweede Kamer opgemaakt. Dit project tracht ondersteuning te bieden aan jonge, startende en doorgroeïende ondernemers in verschillende landen om meer werkgelegenheid te creëren.¹⁴⁷ Door mensen in eigen land perspectief op een goede toekomst te geven, worden alternatieven gecreëerd voor irreguliere migratie.¹⁴⁸

Het *Local Employment in Africa for Development* (LEAD) programma is in 2016 officieel van start gegaan. Deze subsidieregeling van ongeveer €5 miljoen wordt beschikbaar gesteld voor maatschappelijke organisaties en sociale ondernemers in Afrikaanse landen. Deze subsidieregeling beoogt illegale migratie vanuit Afrika tegen te gaan, door een beter economisch perspectief in het thuisland te creëren en banen te verschaffen. Op deze manier wordt de kwetsbaarheid van jongeren voor mensensmokkelaars of radicalisering verminderd evenals de drijfveer om te migreren. Voorstellen van de maatschappelijke organisaties SPARK, Hivos, Oxfam Novib en SOS Kinderdorpen zijn geselecteerd.¹⁴⁹

9.2.2 Samenwerking met Diaspora

De focus op migratie en ontwikkeling op het gebied van samenwerking met overheden in de Noordelijke helft van Afrika en de Syrië regio zijn een prioriteit binnen het migratiebeleid.¹⁵⁰ Eén van de doelen daarbij is bevordering van 'brain gain'. De diaspora vervult een belangrijke brugfunctie tussen Nederland en het land van herkomst.

Het IOM programma voor 'Temporary Return of Qualified Nationals (TRQN)' is eind 2015 ten einde gelopen. Dit programma ondersteunt diaspora in Nederland om hun kennis in te zetten voor capaciteitsopbouw bij overheden en non-gouvernementele instellingen in hun herkomstland. Het programma is in de eerste zes maanden van 2015 geëvalueerd. De evaluatie toont het succes van het programma aan, maar noemt ook duidelijke verbeterpunten. Eén van de belangrijkste aanbevelingen is om meer focus aan te brengen in het programma op een aantal landen en sectoren om de bijdrage van diaspora strategischer in te bedden in de langere-termijn ontwikkeling van die landen.

In 2016 is de opvolger van TRQN opgezet, namelijk het programma van IOM Nederland genaamd Connecting Diaspora for Development (CD4D), dat van 2016 tot en met 2018 loopt. Dit is een opvolger van het vroegere TRQN-programma, met dezelfde insteek: het inzetten van diaspora voor het ondersteunen van ontwikkeling van het herkomstland door kennisuitwisseling (zowel fysieke plaatsingen als online advisering en coaching). Hierbij wordt kennis en ervaring binnen diaspora-groepen in Nederland gekoppeld aan behoeftes van instituties in zes landen: Ethiopië, Somalië, Afghanistan, Sierra Leone, Ghana en Marokko. Voor het CD4D-programma heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in totaal 4,7 miljoen euro gereserveerd.¹⁵¹

149 Kamerstukken II, 2015-2016, 34551, nr. 2.

150 Kamerstukken II, 2014-2015, 30573, nr. 129.

151 Voor meer informatie zie <http://www.iom-nederland.nl/nl/migratie-en-ontwikkeling/temporary-return>. Geraadpleegd op 19 januari 2017.

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

153 Asylum and Migration Glossary 3.0 - a tool for better comparability produced by the European Migration Network October

9.3 Conclusie

De in dit hoofdstuk beschreven beleidsontwikkelingen tonen aan dat Nederland met herkomstlanden en diaspora samenwerkt om in herkomstlanden de gestelde grondoorzaken voor migratie weg te nemen.

Verskillende projecten en fondsen hebben in 2016 extra ondersteuning gekregen vanuit Nederland. Zo heeft het Nederlandse Kabinet extra geld ter beschikking gesteld voor structurele opvang van vluchtelingen in de Syrië-regio, Libië en Marokko en algemene programma's en projecten tegen mensensmokkel.

De tussentijdse evaluatie van het **Dutch Good Growth Fund** laat zien dat het geven van een perspectief op een goede toekomst in eigen land alternatieven gecreëerd voor irreguliere migratie.

BIJLAGE A: METHODOLOGIE EN DEFINITIES

Methodologie

Dit Beleidsverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Laura Seiffert en Henrika Wörmann. Pieter Brouwer, Dennis Winkel en Tessa van der Miesen hebben een inhoudelijke bijdrage geleverd. 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 migratie gerelateerde 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.¹⁵² Naast een algemene inventarisatie

van asiel- en migratiegerelateerde onderwerpen is ook gekeken naar de media-aandacht voor specifieke onderwerpen die in het parlementaire debat aan de orde zijn gekomen.

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

Criteria voor het belang van wijzigingen in wet- en regelgeving

Het rapport streeft naar een zo volledig mogelijk overzicht van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die aan de orde komen. Alle (voorgenomen) wijzigingen die een daadwerkelijke inhoudelijke aanpassing van deze wet- en regelgeving inhouden, worden opgenomen in het rapport. Alleen minimale wijzigingen worden niet meegenomen (denk daarbij bijvoorbeeld aan de jaarlijkse verhoging van bepaalde inkomensvereisten).

Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten

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*.¹⁵³ 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.

network/glossary/index_a_en.htm

154 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.

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.¹⁵⁴ De taak van iedere organisatie op het gebied van asiel en migratie wordt in het volgende kort toegelicht (zie ook de afbeelding hieronder):

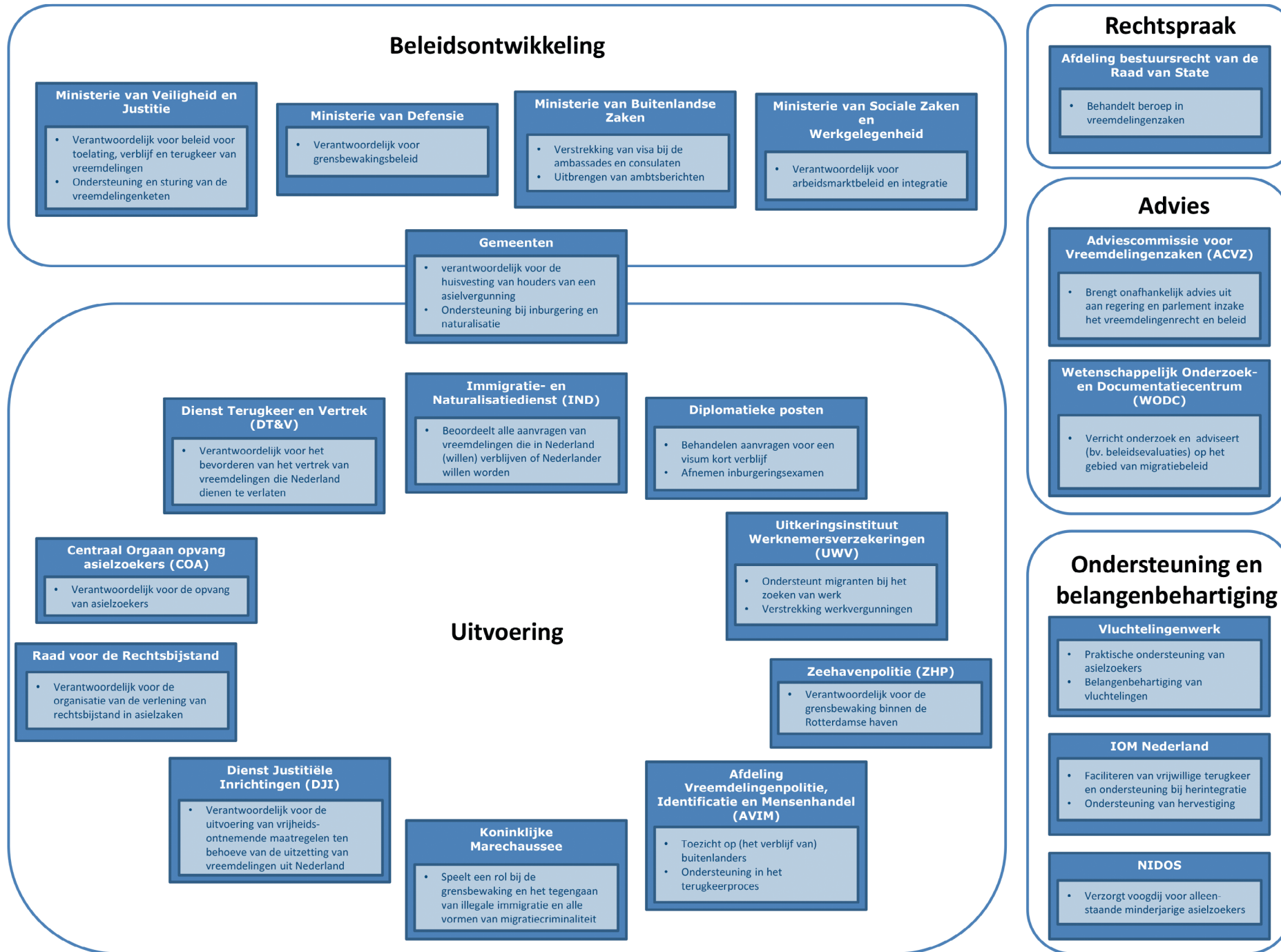
- De **staatssecretaris van Veiligheid en Justitie** is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Verder stuurt de Staatssecretaris de vreemdelingenketen aan.
- De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** is verantwoordelijk voor de 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.
- Het **Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)**, een zelfstandig bestuursorgaan, is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris

ris 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.
- **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)** is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, maar voert ook opdrachten uit namens andere ministeries, waaronder de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast werkt RVO in opdracht van de Europese Unie. De IND vraagt bij een aantal verblijfsvergunning de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) om advies.
- **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 alge-

mene 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 adviescollege 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.





Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Veiligheid en Justitie



Co-funded by
the European Union

Het Europees Migratienetwerk

Het Europees Migratienetwerk (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.

www.emnetherlands.nl