IND O&A • NL EMN NCP • JUNI 2018

JAAROVERZICHT 2017

Migratie en asiel in Nederland

JAAROVERZICHT 2017
MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

Juni 2018

Colofon

Titel Jaaroverzicht 2017
Ondertitel Migratie en asiel in Nederland
Auteurs Stijn Bleichrodt, Nico van der Laan, Hanna van der Linden, Amber Mulder, 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 Migratie-netwerk (EMN)
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag

SAMENVATTING

Het Jaaroverzicht 2017 geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2017. Thema's die hierin aan bod komen zijn: reguliere migratie, internationale bescherming (asiel), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen, integratie, irreguliere migratie, terugkeer, maatregelen tegen mensenhandel en migratie en ontwikkeling. Het Jaaroverzicht is opgesteld door de afdeling Onderzoek & Analyse en is grotendeels gebaseerd op deskresearch. Hierbij hebben experts input geleverd voor de verschillende thema's. In 2017 zijn relatief weinig grote beleidswijzigingen doorgevoerd, een gevolg van de verkiezingen op 25 maart 2017 en de daarop volgende lange formatie. Daardoor is er een groot deel van het jaar (maart-oktober) sprake geweest van een demissionair kabinet.

Op het gebied van **reguliere migratie** lag er in 2017 een belangrijke focus op gezinsvorming- en hereniging. Zo is het beleid versoepeld betreffende (1) het middelenvereiste voor personen zonder vast contract bij het toelaten van gezinsleden in Nederland, (2) voor minderjarige kinderen die in aanmerking willen komen voor verblijf bij hun grootouders en (3) naar aanleiding van het arrest Chavez-Vilchez van het Europees Hof voor verblijf van ouders bij hun kind. Ook waren er ten aanzien van meerderjarige kinderen en voor pleegkinderen wijzigingen op het gebied van bewijsnood en gezinsherenigingsbeleid voor asielstatushouders. Ter bevordering van de internationalisering in het onderwijs is het in 2017 voor buitenlandse mbo-studenten mogelijk gemaakt om een jaar in Nederland te studeren. Daarnaast zijn regelingen voor het toelaten van bepaalde groepen arbeidsmigranten versoepeld, om het zo aantrekkelijker te maken voor migranten met kennis en talent om naar Nederland te komen.

Ook met betrekking tot **internationale bescherming** (asiel) zijn er in 2017 belangrijke ontwikkelingen geweest. Vanwege de lagere instroom verminderde het aantal opvangplekken en het aantal personeelsleden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (degenen die aanvragen behandelen) en bij de organisatie die verantwoordelijk is voor opvang van asielzoekers: het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Daarnaast werd de beslistermijn van asielaanvragen weer teruggebracht naar zes maanden. Om overlastgevend gedrag binnen de algemene opvang tegen te gaan, zijn er twee Extra begeleiding en toezichtlocaties (EBTL's) geopend. Hier worden overlastgevende asielzoekers opgevangen onder extra begeleiding. Verder is in 2017 het digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken verplicht gesteld.

Er is ook aandacht geweest voor verdere ontwikkeling van de beschermde opvang van **alleenstaande minderjarige vreemdelingen**. De beschermde opvang biedt opvang, begeleiding en ondersteuning aan alle minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. In 2017 is er met name gewerkt aan verdere verbetering van de kwaliteit van de beschermde opvang.

Als gevolg van de daling van het aantal asielzoekers in 2017 is op het gebied van **integratie** de aandacht verschoven van het creëren van voldoende onderwijsaanbod en een adequate bekostiging in het onderwijs naar het organiseren van kwalitatief goed onderwijs voor kinderen die als asielzoekers naar Nederland zijn gekomen. Daarnaast lag in 2017 de nadruk op een vroege integratie en participatie van asielmigranten. In dit kader is het programma *Verdere Integratie Arbeidsmarkt* (VIA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgestart en heeft het COA het programma *Vroege integratie en participatie* verder vormgegeven. Door de wijziging van de Wet inburgering in oktober 2017 is naast de invoering van de participatieverklaring ook de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten in de wet vastgelegd.

Ter bestrijding van **irreguliere migratie** zijn er in 2017 financiële middelen beschikbaar gesteld voor de Koninklijke Marechaussee om de capaciteit voor grensbewaking te versterken. Bovendien wordt ingezet op het effectiever maken van informatiecampagnes in herkomst- en transitielanden.

Op het gebied van **terugkeer** zijn beleidswijzigingen doorgevoerd die het in bepaalde situaties makkelijker maken om inreisverboden op te leggen, zoals wanneer vreemdelingen een vertrektermijn hebben gekregen en door eigen schuld niet meer voldoen aan de voorwaarden voor het verblijf. Daarnaast is het lastiger geworden om vreemdelingen in bewaring te stellen met het oogpunt op vertrek. Ook is de terugkeer- en herintegratieondersteuning herzien en voor een aantal nationaliteiten aangepast.

In 2017 is de aanpak van **mensenhandel** verder geïntensiveerd. Er wordt bijvoorbeeld meer geïnvesteerd in internationale samenwerking en internationale opsporingsonderzoeken. Er wordt eveneens extra aandacht besteed aan de ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. Zo komt er nu structureel geld vrij voor ‘uitstapprogramma’s’ om mensen bij te staan die de prostitutie willen verlaten.

Op het gebied van **migratie en ontwikkeling** zijn in 2017 additionele fondsen beschikbaar gesteld voor ontwikkelingsprojecten in herkomstlanden en programma’s gericht op bescherming en opvang in de regio van vluchtelingen. Daarnaast werd bijgedragen aan projecten van de International Organisation for Migration (IOM) die grondoorzaken van gewapende conflicten, instabiliteit en (irreguliere) migratie aanpakken en terugkeer bevorderen.

INHOUD

1	**Inleiding**	**7**
2	**Politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie**	**9**
2.1	Algemene politieke ontwikkelingen	9
2.2	Aantreden nieuwe regering	10
2.3	Publieke debatten	12
3	**Reguliere immigratie**	**15**
3.1	Inleiding	15
3.2	Beleidsontwikkelingen	16
3.2.1	Economische migratie	16
3.2.2	Studenten	22
3.2.3	Gezinsvorming en –hereniging	23
3.2.4	Overige vormen van reguliere migratie	27
4	**Internationale bescherming (asiel)**	**29**
4.1	Inleiding	29
4.2	Instroom	29
4.3	Beleidsontwikkelingen	32
4.3.1	Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming	32
4.3.2	Procedures voor internationale bescherming	33
4.3.3	Opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid	34
4.3.4	Hervestiging	36
4.3.5	Voornemens regeerakkoord Kabinet Rutte III met betrekking tot het asielbeleid	36
5	**Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen**	**39**
5.1	Inleiding	39
5.2	Beleidsontwikkelingen	40
5.2.1	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	40
5.2.2	Andere kwetsbare groepen	42
6	**Integratie**	**43**
6.1	Inleiding	43
6.2	Beleidsontwikkelingen	43
6.2.1	Kwaliteitsverbetering van het asielzoekersonderwijs	43
6.2.2	Taalbeheersing	44
6.2.3	Huisvesting	47
6.2.4	Arbeidsmarkt	47
6.2.5	Participatie en maatschappelijke begeleiding	50
6.2.6	Antidiscriminatie beleid	52

7 Irreguliere migratie 55
7.1 Inleiding 55
7.2 Beleidsontwikkelingen 55
7.2.1 Misbruik van legale migratiekanalen 55
7.2.2 Preventie van irreguliere migratie 57
7.2.3 Monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes 59

8 Terugkeer 61
8.1 Inleiding 61
8.2 Beleidsontwikkelingen 62

9 Maatregelen tegen mensenhandel 67
9.1 Inleiding 67
9.2 Beleidsontwikkelingen 69

10 Migratie en ontwikkeling 73
10.1 Inleiding 73
10.2 Beleidsontwikkelingen 73
10.2.1 Algemeen 73
10.2.2 Opvang in de regio 73
10.2.3 Samenwerking met Diaspora 76

BIJLAGE A: Methodologie en definities 77

BIJLAGE B: Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid 79

1 INLEIDING

Ontwikkelingen in migratie- en asielbeleid volgen elkaar snel op. Lidstaten van de Europese Unie (EU) werken aan een gezamenlijk beleid voor migratie en asiel. Belangrijk, omdat binnen de EU een vrij verkeer van personen geldt. Bovendien concurreert Europa economisch met andere delen van de wereld, bijvoorbeeld om hoogopgeleid personeel aan te trekken. Voor dit gezamenlijk beleid is objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie nodig over migratie en asiel in de EU-lidstaten. Het Europees Migratienetwerk (EMN), als Europees onderzoeksnetwerk voor migratie en asiel, voorziet in deze informatie.[1]

Het tiende EMN Jaaroverzicht Asiel en Migratie (voorheen Beleidsoverzicht) geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het jaar 2017 in het Nederlandse migratie- en asielbeleid, inclusief het integratiebeleid voor migranten. De rapportage beschrijft de feitelijke situatie in Nederland. Hierbij is ook aandacht voor de belangrijkste nationale debatten en het uitvoeren van Europees beleid in Nederland. Daarmee is het EMN Jaaroverzicht 2017 een beknopt naslagwerk voor Nederlandse beleidsmakers, medewerkers in de Vreemdelingenketen en overige geïnteresseerden.

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

Op basis van het Nederlands Jaaroverzicht 2017 en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten heeft het EMN het 2017 Annual Report on Migration and Asylum opgesteld.[2] Dit internationaal vergelijkende jaaroverzicht en de jaaroverzichten van de andere lidstaten zijn te vinden op de Europese website van EMN.

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 (bijv. de werkwijze van bestaand beleid) in tekstboxen gepresenteerd. Dit 10e Jaaroverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Meer informatie over de methodologie en een overzicht van verschillende experts die input hebben geleverd is in bijlage A te vinden. Bijlage B geeft de lezer een overzicht van de algemene structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid en de taken van de betrokken organisaties.

Voordat bovengenoemde thema's aan bod zullen komen in het Jaaroverzicht, zullen in hoofdstuk 2 eerst algemene politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie in Nederland behandeld worden.

1 Meer informatie over EMN Nederland is te vinden op onze website: http://www.emnnetherlands.nl/over-het-emn.

2 Het Annual Report on Migration and Asylum is hier te vinden: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_arm2017_synthesis_report_final_en.pdf.

2 POLITIEKE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN ASIEL EN MIGRATIE

In dit hoofdstuk komen eerst de algemene politieke ontwikkelingen in Nederland in 2017 aan bod en hun gevolgen voor het beleid op het gebied van asiel en migratie, zoals de Kabinetsformatie van Rutte III. De belangrijkste voornemens met betrekking tot migratie en asiel in het regeerakkoord zullen daarbij ook worden uitgelicht. Daarna zal er ingegaan worden op publieke debatten die in deze periode speelden, bijvoorbeeld met betrekking tot integratie en overlastgevende asielzoekers. In het geval debatten tot concrete beleidswijzigingen hebben geleid, wordt er naar de relevante tekstpassages in de verschillende hoofdstukken van dit rapport verwezen.

2.1 Algemene politieke ontwikkelingen

Tweede Kamerverkiezingen
De termijn van het kabinet Rutte II, bestaande uit de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en de Partij van de Arbeid (PvdA) liep in 2017 af. Op 15 maart 2017 vonden de verkiezingen plaats voor een nieuwe Tweede Kamer. Het opkomstpercentage lag met 81,9% duidelijk hoger dan bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 en 2010 (respectievelijk 74,6% en 75,3%). De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie werd met afstand de grootste partij; met 21,3% van de stemmen behaalde de partij 33 van de 150 zetels. Op een aanzienlijke afstand volgden de Partij voor de Vrijheid (13,1% en 20 zetels), het Christen-Democratisch Appèl (12,4% en 19 zetels) en Democraten 66 (12,2% en 19 zetels). De grote verliezer van de verkiezingen was de PvdA die van 38 naar 9 zetels ging. Ondanks dat de VVD de grootste partij bleef, verloor ook deze coalitiepartij flink (van 41 naar 33 zetels). GroenLinks boekte in zetels de grootste winst (van 4 naar 14 zetels). Op 23 maart 2017 kwam de nieuwgekozen Tweede Kamer voor het eerst bijeen.

Kabinetsformatie
De kabinetsformatie na de verkiezingen begon met een poging om een coalitie te vormen met de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), Christen-Democratisch Appèl (CDA), Democraten 66 (D66) en GroenLinks. Er werden twee pogingen gedaan om met deze combinatie een coalitie te vormen, maar op 12 juni 2017 werd duidelijk dat dit geen mogelijkheid was. Vele nieuwsbronnen meldden dat het thema migratie de voornaamste reden was voor het mislukken van deze formatiepogingen.[3] Kort hierna werd gekeken naar de mogelijkheid om een coalitie te vormen met de VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Deze combinatie bleek uiteindelijk succesvol en op 26 oktober 2017 werd het kabinet Rutte III beëdigd. Met 225 dagen was deze kabinetsformatie de langste formatie sinds de Tweede Wereldoorlog. De lange formatie had ook gevolgen voor het asiel- en migratiebeleid. Een aantal lopende wetsvoorstellen werd controversieel verklaard en de behande-

3 Zie bijvoorbeeld NOS (2017) Formatiedag 90 : het is over en uit tussen VVD, CDA, D66 en Groenlinks. Geraadpleegd op 2 mei 2018 via: https://nos.nl/artikel/2178110-formatiedag-90-het-is-over-en-uit-tussen-vvd-cda-d66-en-groenlinks.html of Algemeen Dagblad (2017) Formatie met GroenLinks mislukt wéér door migratie. Geraadpleegd op 2 mei 2018 via: https://www.ad.nl/politiek/formatie-met-groenlinks-mislukt-weneacute-eneacute-r-door-migratie~a4ac9a58/.

ling werd daarom opgeschort. Bovendien werden er zowel in de aanloop naar de verkiezingen als tijdens de formatie geen grote beleidswijzigingen meer doorgevoerd.

2.2 Aantreden nieuwe regering

Het aantreden van het nieuwe kabinet in oktober 2017 leidde tot kleine institutionele veranderingen op het gebied van asiel en migratie. Het ministerie van Veiligheid & Justitie (V&J) heeft een naamsverandering doorgemaakt onder het nieuwe kabinet en heet inmiddels het ministerie van Justitie & Veiligheid. Daarnaast wordt dit Ministerie door twee ministers bemand; naast de Minister van Justitie en Veiligheid (Ferdinand Grapperhaus) is de Minister voor Rechtsbescherming (Sander Dekker) een nieuw toegevoegde ministerspost.

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Mark Harbers, is in het nieuwe kabinet alleen verantwoordelijk voor taken op het gebied van asiel en migratie:

- Vreemdelingenzaken/Migratie
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)
- Artikel 1F Vluchtelingenverdrag
- Grensbewaking in vreemdelingenzaken
- Rijkswet Nederlanderschap
- Mensenhandel (inclusief mensensmokkel) en prostitutie
- Internationaal migratiebeleid

In het vorige kabinet was de staatssecretaris ook verantwoordelijk voor Cybercrime/cybersecurity (exclusief crises), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering, Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB), Sanctiebeleid (onder andere tbs), Kansspelen en de Wet wapens en munitie.

Het integratiebeleid blijft ook onder het nieuwe kabinet een competentie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Wouter Koolmees).

Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst'
In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' geeft het kabinet Rutte III aan zich te willen inzetten voor een effectief en menswaardig migratie- en integratiebeleid op nationaal en Europees niveau.[4] Uitgangspunt hierbij is verzorgen van efficiënte en snelle opvang en integratiemogelijkheden voor nieuwkomers en eveneens zorgdragen voor snelle terugkeer van degenen die niet mogen blijven. Dit is volgens het nieuwe kabinet belangrijk zodat onderling vertrouwen en sociale cohesie binnen Nederland en Europa goed blijven, ondanks de vele mensen in beweging en integratieproblemen. Hierbij vindt het kabinet het ook van belang dat de oorzaken van vluchtelingenstromen worden aangepakt, dat vluchtelingen conform internationale verdragen worden opgevangen en dat irreguliere migratie wordt tegengegaan.

4 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021. Geraadpleegd op 11 januari 2018: https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

De belangrijkste punten van het regeerakkoord zijn in dit rapport verwerkt. Zie hieronder een korte opsomming van de thema's waar het kabinet het voornemen heeft op in te zetten en die tijdens de kabinetsperiode moeten leiden tot concrete beleidsmaatregelen.

- ***Asiel***

Afgelopen jaren zijn de effecten van de hoge instroom van asielzoekers duidelijk geworden. Hierdoor is onder andere naar voren gekomen dat een flexibeler asielsysteem nodig is dat maatschappelijk en financieel effectiever is dan ad hoc maatregelen. Daarvoor is een integrale aanpak van opvang, de asielprocedure en integratie dan wel terugkeer belangrijk. Dit belang komt naar voren in het regeerakkoord. Daarnaast is het voornemen vastgelegd om opvang en bescherming in de regio voor asielzoekers te stimuleren, waar in 2017 al sterk op is ingezet. Hier staat tegenover dat Nederland bereid is in toenemende mate hervestiging aan te bieden en hierbij speciale aandacht te geven aan kwetsbare minderheden en vluchtelingen met zicht op succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving. Voor meer gedetailleerde informatie over de voornemens van het nieuwe kabinet op het gebied van asiel wordt verwezen naar hoofdstuk 4 'Internationale bescherming (asiel)'.

- ***Terugkeer en irreguliere migratie***

Op het gebied van terugkeer wil het nieuwe kabinet inzetten op versterking van internationale samenwerking, zodat het terugkeerbeleid efficiënter wordt. Het doel is om een hoger aandeel aantoonbaar vertrek te bewerkstelligen door onder andere meer capaciteit bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) ten behoeve van intensiever casemanagement. Dit kan leiden tot meer zelfstandig vertrek en kan ook het gedwongen vertrek van bijvoorbeeld criminele vreemdelingen bevorderen. Uitgeprocedeerde asielzoekers dienen Nederland zo snel mogelijk te verlaten, om zo onder andere illegaal verblijf in Nederland te voorkomen. Er gaat bij de plannen voor het terugkeerbeleid speciale aandacht uit naar minderjarige migranten, door bijvoorbeeld adequate opvang in het land van herkomst te realiseren. Zie voor meer details hoofdstuk 8 'Terugkeer'.

- ***Inburgering en integratie***

In het nieuwe regeerakkoord is er aandacht voor de taalontwikkeling van nieuwkomers. Hierbij wordt gestuurd op actieve en zelfstandige integratie door nieuwkomers. Andere belangrijke punten zijn toegang tot sociale zekerheid voor nieuwkomers, huisvesting tijdens de asielprocedure en arbeidsmarktparticipatie van asielstatushouders. Voor verdere informatie zie Hoofdstuk 6 'Integratie'.

- ***Mensenhandel***

Om in de eerste plaats mensenhandel- en smokkel tegen te gaan beschrijft het regeerakkoord voornemens om de capaciteit ten behoeve van grensbewaking uit te breiden en samenwerking met landen waaruit irreguliere migranten vertrekken te versterken. Het nieuwe kabinet is verder van plan intensievere maatregelen en financiële middelen

in te zetten in de aanpak van mensenhandel. Zo wordt er meer geïnvesteerd in internationaal opsporingsonderzoek en in uitstapprogramma's om mensen die de prostitutie willen verlaten hierbij te helpen. Daarnaast komt er meer geld beschikbaar voor slachtoffers van mensenhandel en regionale politieteams die controleren op illegale, gedwongen en minderjarige prostitutie. Voor meer informatie zie hoofdstuk 9 'Maatregelen tegen mensenhandel'.

2.3 Publieke debatten

In de twee voorafgaande jaren, 2015 en 2016, werd het publieke debat voornamelijk beheerst door de hogere instroom van asielzoekers. In het verkiezingsjaar 2017 was er met name veel aandacht voor het thema migratie tijdens de verkiezingscampagne en vooral ook tijdens de kabinetsformatie.

Het thema migratie bij de verkiezingen, de kabinetsformatie en het regeerakkoord
Het onderwerp migratie is tijdens de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen een veelbesproken onderwerp gebleken; er werd in de belangrijkste tv- en radiodebatten in de aanloop naar de verkiezingen aandacht besteed aan het thema migratie en integratie.[5] Tijdens de poging om een kabinet te vormen met de VVD, CDA, D66 en GroenLinks is het thema migratie veelvuldig genoemd in de media als mogelijk pijnpunt. Na de mislukking van deze formatiepoging bleek inderdaad dat er onder andere op het gebied van migratie geen overeenstemming mogelijk was. Met name op het gebied van mogelijke deals met (Noord-)Afrikaanse landen bleken er onoverbrugbare verschillen te bestaan.[6] Naar aanleiding van het regeerakkoord werden er ook bepaalde zaken met betrekking tot het onderwerp migratie meermaals belicht. De volgende plannen uit het regeerakkoord werden onder andere benoemd: het sluiten van soortgelijke deals als de Turkije-EU deal met Afrikaanse landen, het niet aanpassen van het kinderpardon en de verhoging van het hervestigingsquotum van 500 naar 750.[7]

Naast de publieke debatten rondom de verkiezingen en de formatie was er in politiek en media ook debat op een aantal specifieke terreinen.

Integratie
In 2017 was er meermaals aandacht voor de moeizame integratie van vluchtelingen. Het ging hierbij veelal om de vraag in hoeverre gemeenten erin slagen om vluchtelingen snel aan het werk te krijgen. In het kader van dit debat over de moeizame integratie van vluchtelingen is er ook meermaals aandacht geweest voor het grote aantal vluchtelingen dat in de bijstand zit. Uit een rapport van het Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS) bleek dat het percentage statushouders met een baan nog erg beperkt is, ondanks dat gemeenten in 2017 sneller begeleiding bieden aan vluchtelingen om een

5 Zie bijvoorbeeld NOS (2017) Dit zijn dé fragmenten uit het NOS-slotdebat. Geraadpleegd op 2 mei 2018 via: https://nos.nl/artikel/2163208-dit-zijn-de-fragmenten-uit-het-nos-slotdebat.html of NRC (2017) Teruglezen: Het eerste grote verkiezingsdebat op Radio 1. Geraadpleegd op 2 mei 2018 via: https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/09/live-het-eerste-grote-verkiezingsdebat-op-radio-1-a1595096.

6 Zie bijvoorbeeld NOS (2017) Politiek antwoord op migratie verdeelt Den Haag. Geraadpleegd op 5 april 2018 via https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2178016-politiek-antwoord-op-migratie-verdeelt-den-haag.html.

7 Zie 4.2.3. van dit rapport voor meer informatie over het verhoogde quotum.

baan te vinden.[8] Naar aanleiding van een bericht in de media over het grote aantal vluchtelingen in de bijstand[9], zijn er Kamervragen gesteld. In een reactie op deze Kamervragen verwees de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar maatregelen als de verhoging van het taalniveau binnen de inburgering en naar het programma voorbereiding op de inburgering.[10]

Overlastgevende asielzoekers
Er was in 2017, net als in 2016, veel media-aandacht voor overlastgevende asielzoekers. Deze overlast betreft vooral agressief en intimiderend gedrag, vandalisme, diefstal en verward gedrag rond opvanglocaties. Het gaat hierbij vaak om uitgeprocedeerde asielzoekers uit veilige landen van herkomst. In het kader van deze problemen besteedde Nieuwsuur in januari 2017 een uitzending aan overlastgevende asielzoekers.[11] Een aantal burgemeesters van onder meer Weert en Ter Apel gaven daarin aan dat veel overlast ontstaat door uitgeprocedeerde asielzoekers uit veilige landen in Noord-Afrika. Er werd daarnaast aangegeven dat terugkeerprocedures van asielzoekers uit veilige landen die niet mogen blijven sneller zouden moeten zijn om deze overlast te voorkomen. Het voornemen om het terugkeerproces van migranten die niet mogen blijven te versnellen kwam terug in het regeerakkoord van oktober 2017 (zie hiervoor ook hoofdstuk 8 van dit leesrapport over terugkeer). Bovendien heeft de regering maatregelen die in 2016 al genomen waren om overlast van asielzoekers tegen te gaan uitgebreid in 2017. Zo kunnen overlastgevende asielzoekers in extra begeleidings- en toezichtlocaties (EBTL) worden geplaatst (zie voor meer informatie hoofdstuk 4 over integratie).

Terugkeer
Tot slot was er ook in 2017 op het gebied van terugkeer weer de nodige aandacht voor individuele zaken. Het belangrijkste voorbeeld daarvan was de aandacht in politiek en media over de uitzetting van een Armeense vrouw terwijl haar kinderen elders in Nederland ondergedoken zaten. [12]

Aan tal van andere individuele zaken werd vooral in de regionale media aandacht besteed naar aanleiding van protest vanuit de samenleving tegen uitzetting van in die regio's woonachtige vreemdelingen.[13]

8 Kennisplatform Integratie & Samenleving (2017) Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017. Geraadpleegd op 5 april 2018 via https://www.kis.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-vluchtelingen-2017.

9 Algemeen Dagblad (2017) Gros van de vluchtelingen in de bijstand. Geraadpleegd op 5 april 2018 via https://www.ad.nl/rotterdam/gros-van-de-vluchtelingen-in-de-bijstand~a9b48dc0/.

10 Rijksoverheid (2017) Beantwoording Kamervragen vluchtelingen in de bijstand. Geraadpleegd op 5 april 2018 via https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/wouter-koolmees/documenten/kamerstukken/2017/12/11/beantwoording-kamervragen-vluchtelingen-in-de-bijstand.

11 Voor meer informatie zie: https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2151471-burgemeesters-willen-af-van-kansloze-asielzoekers.html?title=burgemeesters-willen-af-van-kansloze-asielzoekers.

12 Voor meer informatie zie o.a.: https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2017/08/boze-reacties-op-alleen-uitzetten-armeense-moeder-531206/
https://www.rtlnieuws.nl/nederland/politiek/moeder-en-kinderen-mogen-worden-uitgezet-naar-armenie.

13 Zie bijvoorbeeld:
http://www.dvhn.nl/groningen/Na-16-jaar-dreigt-uitzetting-voor-Alpha-Bangoura-uit-Stadskanaal-22345668.html
https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2150362/Schooldirecteur-strijdt-tegen-uitzetting-geliefde-leerling.

3 REGULIERE IMMIGRATIE

3.1 Inleiding

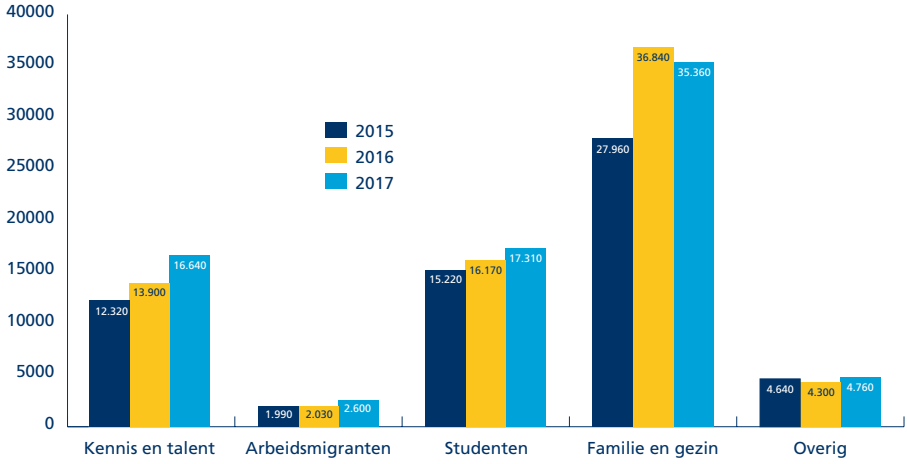
In dit eerste thematische hoofdstuk komen belangrijke beleidsontwikkelingen in 2017 op het gebied van reguliere migratie in Nederland aan bod. Reguliere migratie is een breed begrip en valt uiteen in verschillende migratiecategorieën.[14] De migratiecategorieën die in dit hoofdstuk worden gebruikt zijn: economische migratie (hieronder vallen kennis & talent en arbeidsmigratie), studiemigratie, migratie vanwege familie en gezin en overige vormen van reguliere migratie (bijvoorbeeld uitwisseling en migratie op grond van humanitaire gronden).

Eerst zal hieronder worden ingegaan op het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen voor reguliere migratie in 2017. Vervolgens worden de beleidsontwikkelingen per migratiecategorie uiteengezet, achtereenvolgens voor economische migratie, studiemigratie, familie en gezin en overige vormen van reguliere migratie.

Het totaal aantal aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen in 2017 was 76.670. Daarnaast werden er nog 14.490 asielvergunningen aangevraagd in het kader van nareis (gezinshereniging met een asielstatushouder), een stijging ten opzichte van de 11.815 aanvragen in 2016.

De onderverdeling in clusters van het aantal reguliere verblijfsaanvragen zoals te zien in afbeelding 1 is als volgt: Kennis en talent, Arbeidsmigranten, Studenten en Familie en gezin. Deze clusters komen in dit hoofdstuk verder aan bod.

Afbeelding 1: Aantal aanvragen reguliere verblijfsvergunning 2017



Bron: Rapportage Vreemdelingenketen januari-december 2017.

14 De IND maakt gebruikt van de clusterindeling zoals die met de Wet Modern Migratiebeleid (MoMi) is geïntroduceerd.

3.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van reguliere migratie hebben er in 2017 een aantal beleidsontwikkelingen plaatsgevonden. Deze wijzigingen hebben betrekking op economische migratie, studiemigratie, familie en gezin en overige migratie. Hieronder zullen de belangrijkste wijzigingen in deze categorieën worden behandeld. Allereerst wordt ingegaan op een algemene wijziging inzake reguliere migratie.

Verlening verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd bij geldige reden mogelijk na verlopen geldigheidsduur mvv
Nieuwkomers die van buiten de Europese Unie naar Nederland komen voor verblijf langer dan 3 maanden met een regulier verblijfsdoel zoals gezinshereniging, studie of arbeid, hebben een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en een verblijfsvergunning regulier verblijf voor bepaalde tijd nodig. De mvv is een visum voor vestiging in Nederland en is noodzakelijk om Nederland in te reizen. De mvv en verblijfsvergunning worden tegelijkertijd in het buitenland aangevraagd, met de zogenaamde toegangs- en verblijfsprocedure (TEV). Wanneer de aanvraag positief wordt beoordeeld, kan de mvv worden opgehaald bij de ambassade. Na afgifte van de mvv moet de nieuwkomer binnen 90 dagen naar Nederland reizen. Tot nu toe werd de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend bij aankomst, mits de geldigheidsduur van de mvv niet verstreken was. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft echter op 28 maart 2017 besloten dat de verblijfsvergunning regulier alsnog verleend kan worden door de IND als blijkt dat de geldigheidsduur van de mvv verlopen is[15]. De IND controleert dan of de nieuwkomer geldige redenen heeft voor het verlopen van de geldigheidsduur. Geldige redenen zijn bijvoorbeeld ziekte, vertragingen in de reis naar Nederland of het niet eerder kunnen inplannen van een afspraak bij de IND.

3.2.1 Economische migratie

Nederland wil de positie als internationaal concurrerende kenniseconomie blijven versterken. Tegelijkertijd is de bescherming van de arbeidsmarkt van groot belang in het Nederlandse toelatingsbeleid.

Voor de top van de arbeidsmarkt is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Zo is het beleid voor hooggekwalificeerde migranten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie soepel. Andere vreemdelingen die Nederland vanwege economische redenen binnen willen komen, dienen in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Zij zijn alleen welkom als er geen aanbod is in Nederland en de EU/EER.

Binnen economische migratie wordt het onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen met het verblijfsdoel ‘kennis en talent’ (zoals kennismigranten, zelfstandigen, regeling hoogopgeleiden, afgestudeerden en wetenschappelijk onderzoekers) en andere arbeidsmigratie (zoals seizoensarbeiders). In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op

15 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2017, nummer WBV 2017/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stct. 2017, nr. 17943.

beleidswijzigingen omtrent kennismigratie (kennis en talent) en daarna op wijzigingen met betrekking tot overige arbeidsmigratie.

Kennis en talent

Regeling ondernemerschap internationaal talent versoepeld
Per 1 april 2017 is de regeling ondernemerschap internationaal talent versoepeld. Normaliter wordt een verblijfsvergunning regulier uitgereikt met een specifiek verblijfsdoel, zoals 'arbeid als kennismigrant'. Dit houdt in dat de verblijfsvergunning alleen voor dit specifieke verblijfsdoel gebruikt kan worden, en niet voor andere verblijfsdoelen. Met ingang van 1 april 2017 wordt het voor studenten, wetenschappelijk onderzoekers, kennismigranten en houders van een Europese blauwe kaart mogelijk om naast hun specifieke verblijfsdoel ook arbeid als zelfstandige te verrichten.[16] Wel zullen ze moeten blijven voldoen aan de voorwaarden van hun verblijfsvergunning. De wijziging geldt ook voor studenten, wetenschappelijk onderzoekers, kennismigranten en houders van een Europese blauwe kaart die hun verblijfsdocument vóór 1 april 2017 hebben gekregen. Dit betekent dat zij hun document niet om hoeven te wisselen om voor de versoepelde regeling in aanmerking te komen.

Voor de specifieke groep van wetenschappelijk onderzoekers die op grond van een gastovereenkomst als bedoeld in artikel 6 van richtlijn 2005/71 onderzoek gaan verrichten bij een erkende onderzoeksinstelling gold al voor 2017 dat zij vrij zijn op de arbeidsmarkt, zolang ze aan de voorwaarden van hun verblijfsvergunning blijven voldoen. Dit houdt in dat wetenschappelijk onderzoekers zowel als zelfstandige, in loondienst, en als vrijwilliger kunnen werken.

Start-ups
Omdat een aantal gemeenten in Nederland start-ups, scale-ups en creatieve ondernemers van belang achten voor het creëren van nieuwe banen, zijn de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven en Groningen en de ministeries van Economische Zaken, Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een City Deal 'Warm Welkom Talent' overeengekomen, die in april 2016 is ondertekend.[17] Het doel hiervan is 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.[18] In het voorjaar van 2016 is vanuit de City Deal begonnen met het uitvoeren van een customer journey (klantreis), waarbij door de ogen van de doelgroep wordt bezien welke stappen zij langs de verschillende instanties moeten afleggen om zich in Nederland te vestigen, te starten en te groeien.

16 Besluit van de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2017, nummer WBV 2017/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, 17943.
17 Voor meer informatie wordt verwezen naar: http://agendastad.nl/citydeal/warm-welkom-voor-talent-briefing-customer-journey-analyse.nl. Geraadpleegd op 8 januari 2018.
18 Voor meer informatie zie nationaal rapport EMN 2016.

Op 19 mei 2017 verscheen aan de hand van deze customer journey een rapport met aanbevelingen.[19] Hieruit blijkt dat Nederland aan de ene kant een aantrekkelijk land is voor startende ondernemers om zich te vestigen, maar dat de procedures hiervoor lang en ingewikkeld zijn. Het is bovendien lastig om aan informatie te komen voor startende ondernemers en er is weinig hulp. De volgende aanbevelingen komen uit het rapport naar voren:

- Ga actief op zoek naar talent, en zet Nederland als place to be voor ondernemend talent op de kaart;
- Verbeter de voorlichting over ondernemen en leven in Nederland;
- Geef de steden zeggenschap bij de toelating, verbeter bestaande regelingen en tref extra voorzieningen specifiek gericht op start-ups;
- Introduceer een nationaal contactpunt van waaruit altijd begeleiding beschikbaar is, en zorg voor een zachte landing in Nederland;
- Help buitenlandse ondernemers met het zakendoen in Nederland en vergroot de mogelijkheden om buitenlands talent in dienst te nemen.

Arbeidsmigranten

Japanners vanaf 1 januari 2017 weer tewerkstellingsvergunning nodig
Op 24 december 2014 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat voor Japanners geen tewerkstellingsvergunning nodig is.
De Raad van State oordeelde dat Japanners door een meestbegunstigingsclausule in het handelsverdrag Nederland-Japan (1912) en het Nederlands-Zwitsers Tractaat (1875) gelijk moesten 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 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.[20] 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 het bedrijfsleven is een overgangstermijn tot 1 januari 2017 ingesteld.[21]

Japanners die al in het bezit zijn van een verblijfsvergunning met de arbeidsmarktaantekening "arbeid vrij, tewerkstellingsvergunning niet vereist", behouden deze verblijfsvergunning zolang deze geldig is. Aanvragen voor een (nieuwe) verblijfsvergunning, ontvangen op of na 1 januari 2017, worden weer beoordeeld volgens het algemeen geldende beleid op grond van de Wet arbeid vreemdelingen.[22]

19 Agendastad (2017). Rapportage Werkgroep Warm Welkom Talent. Geraadpleegd op 11 januari 2018: http://agendastad.nl/wp-content/uploads/2017/05/102724_Rapportage_Citydeal_web.pdf.
20 Tractatenblad 2016, 81.
21 *Kamerstukken II*, 2015-2016, Aanhangselnummer 3142.
22 Tractatenblad 2016, 81.

Tweede Monitor Wet aanpak schijnconstructies
De Wet aanpak schijnconstructies (Was) bevat een aantal maatregelen die beogen een bijdrage te leveren aan het creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt, het voorkomen van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven, het versterken van de rechtspositie van werknemers en de uitbetaling van het juiste cao-loon.[23] Deze wet geldt voor alle werkgevers die in Nederland werknemers in dienst hebben. De eerste maatregelen uit de wet aanpak schijnconstructies zijn halverwege 2015 in werking getreden. Per 1 januari 2017 zijn nieuwe onderdelen van de Was in werking getreden. Het gaat hierbij om de uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid[24] naar overeenkomsten tot het vervoeren van goederen over de weg (vervoersovereenkomst) en om het niet langer toestaan van verrekeningen met of inhoudingen op het minimumloon.

De evaluatie van de wet staat gepland na het opleveren van drie monitors, waarin input verzameld wordt over de ingevoerde maatregelen. In de tweede monitor Was die in december 2017 aangeboden werd, zijn de ervaringen van de partijen die het meest betrokken waren bij de totstandkoming van de wet opnieuw samengevat.[25]

In deze monitor geven meerdere partijen aan dat loonstrookjes steeds beter gespecificeerd worden, zodat er beter gecontroleerd kan worden of het minimumloon en de minimumvakantiebijslag nageleefd worden. Vakbonden geven daarnaast aan dat een preventieve werking van de Was merkbaar is. Dit geldt voor de per 1 januari 2017 ingevoerde uitbreiding van ketenaansprakelijkheid naar vervoersovereenkomsten; maar ook worden loonkwesties sneller opgelost, omdat werkgevers beter meewerken aan betaling van achterstallig loon. Wel zijn er signalen dat werkgevers en werknemers niet altijd op de hoogte zijn van hun rechten en plichten met betrekking tot betaling van het wettelijk minimumloon; en daarom wordt door partijen gepleit voor het belang van voorlichting.

Met de tweede monitor is een verdiepend onderzoek naar de betrekking tot de ketenaansprakelijkheid, en de vraag of dit doorwerkt in sectoren waarin vooral concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomt, gepubliceerd. Hieruit komt naar voren dat de bekendheid met de ketenaansprakelijkheid nog klein is. Wel wordt duidelijk dat in sectoren waar risico op onderbetaling gevoeld wordt, zoals bouw, transport en de uitzendbranche, partijen preventieve maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het juiste cao-loon wordt uitbetaald. In sommige sectoren heeft de invoering van de ketenaansprakelijkheid echter weinig gevolgen gehad, het is onduidelijk waarom precies.

Bewijsmiddelen religieuze of levensbeschouwelijke organisaties
Per 1 april 2017 is bepaald dat bij een aanvraag GVVA voor het verrichten van arbeid voor een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie onder andere een jaarrekening van het afgesloten boekjaar moet worden overlegd, die door een accountant met een

23 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34108, nr. 29.
24 Wanneer een bedrijf een opdracht geeft aan een ander bedrijf, en er personeel ingezet wordt om de opdracht uit te voeren, ontstaat een keten. Als werknemers binnen die keten hun loon niet krijgen, kunnen zij iedere andere schakel binnen de keten aansprakelijk stellen voor de betaling van hun loon. Dit is ketenaansprakelijkheid voor loon.
25 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/12/22/tweede-monitor-wet-aanpak-schijnconstructies. Geraadpleegd op 10 januari 2018.

controleverklaring is goedgekeurd.[26] In de praktijk blijkt dat het voor deze organisaties vaak niet mogelijk is om een jaarrekening met controleverklaring te overleggen en dit ook onnodig hoge kosten voor de organisatie met zich mee brengt. De voorwaarde dat de jaarrekening moet zijn goedgekeurd middels een controleverklaring is daarom komen te vervallen.

Arbeidsmarktaantekening in paspoort bij verlenging GVVA
Om in Nederland te kunnen verblijven en werken, is een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) nodig. Dit geldt overigens niet voor kennismigranten. Deze vergunning wordt verleend voor ten hoogste 1 jaar. Na dat jaar moet een verlengingsaanvraag GVVA worden ingediend, waarbij opnieuw wordt getoetst aan de criteria van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voorheen was het niet toegestaan om te werken wanneer de geldigheidsduur van de GVVA was verlopen en er nog geen beslissing op de aanvraag was genomen. Werknemers die hun verlengingsaanvraag op of na 5 april 2017 indienen, kunnen –onder voorwaarden- in afwachting van de beslissing op hun aanvraag blijven werken bij hun werkgever.[27] Dit is enkel mogelijk wanneer aan de onderstaande voorwaarden voldaan is:

- De aanvraag moet tijdig ingediend zijn bij de IND, deze moet namelijk ontvangen zijn voordat de geldigheidsduur van de voorgaande GVVA verloopt;
- De werknemer zal hetzelfde werk blijven verrichten voor dezelfde werkgever gedurende de aanvraag. Voor werkzaamheden bij een andere werkgever blijft een tewerkstellingsvergunning vereist;
- De werknemer zal een verblijfssticker in het paspoort moeten laten plaatsen door de IND, zodat aangetoond kan worden dat arbeid voor dezelfde werkgever toegestaan is.

Wanneer de verlengingsvraag wordt ingewilligd, wordt de GVVA in principe aansluitend op de eerdere GVVA verleend.

Regeling internationaal handelsverkeer
De Regeling internationaal handelsverkeer, die met ingang van 1 juli 2017 in werking is getreden, maakt het voor bedrijven mogelijk om via een flexibele procedure buitenlandse werknemers tijdelijk naar Nederland te laten komen voor het uitoefenen van werkzaamheden die geen concurrentie opleveren met het arbeidsaanbod uit Nederland en de EU.[28] Het gaat hier bijvoorbeeld om het geven van trainingen aan werknemers van een klant in het buitenland van het Nederlandse bedrijf, of om werknemers die getraind worden in het werken met nieuwe machines.

De regeling volgt de Pilot Kennisindustrie op, die in juli 2013 begonnen is en per 1 juli 2017 is komen te vervallen. De regeling volgt de systematiek van de Pilot Kennisindus-

26 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017, nummer WBV 2017/13, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, 69808.

27 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://ind.nl/nieuws/Paginas/Arbeidsmarktaantekening-bij-verlenging-GVVA.aspx. Geraadpleegd op 8 januari 2018.

28 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 juni 2017, nummer WBV 2017/5, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, 36329.

trie. Bedrijven die in aanmerking willen komen voor de regeling moeten een verzoek indienen bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)[29] om toelating van een traject met bijbehorende werkzaamheden. Het UWV toetst vervolgens of het traject aan de criteria voldoet. In het geval een traject is toegelaten, hoeft de werkgever geen tewerkstellingsvergunning (TWV) meer aan te vragen voor buitenlandse werknemers die binnen het traject werkzaam zijn. Er kan volstaan worden met het aanmelden van deze werknemers bij de UWV. In het geval werknemers langer dan 3 maanden in Nederland zullen verblijven kan op grond van de regeling een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking 'arbeid in loondienst' worden verleend. De verblijfsvergunning kan voor maximaal één jaar worden verleend en verlengd.

Implementatie Richtlijn voor seizoensarbeid
Op 1 juli 2017 is de Richtlijn voor seizoensarbeid geïmplementeerd.[30] Deze richtlijn heeft betrekking op de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen (landen die niet bij de EU behoren) met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider.

De implementatie van de Richtlijn voor seizoensarbeid heeft voor Nederland weinig gevolgen.[31] Vreemdelingen die voor een verblijfsvergunning voor seizoenarbeiders in aanmerking willen komen dienen vanaf 1 juli 2017 een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) aan te vragen. De IND is verantwoordelijk voor het afgeven van de GVVA voor seizoensarbeid, maar is verplicht om het UWV advies te vragen over het voldoen aan de criteria van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van de aanvrager.
Er komt door de implementatie van de richtlijn wel een nieuwe toelatingsvoorwaarde voor seizoensarbeid bij. Deze voorwaarde houdt in dat beoordeeld moet worden of er met betrekking tot de vreemdeling geen risico bestaat op illegale migratie of voorgezet illegaal verblijf.

Voornemens voor het faciliteren van arbeidsmigratie
In het regeerakkoord van oktober 2017 geeft het kabinet aan dat arbeidsmigratie die gunstig is voor Nederland zal worden gefaciliteerd, aangezien arbeidsmigranten een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie en samenleving.[32] Nederland kan op deze manier haar concurrentiepositie versterken, evenals de (kennis) economie en mogelijkheden tot innovatie. Dit betekent een voortzetting van het huidige beleid waarin kennismigratie gestimuleerd wordt.

29 Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen voert taken uit die te maken hebben met een deskundige en efficiënte uitvoering van de verschillende werknemersverzekeringen, en biedt daarnaast arbeids- en gegevensdiensten.
30 Besluit van 16 juni 2017 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen en de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/36/EU, Staatsblad 2017, 283.
31 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 september 2017, nummer WBV 2017/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. Jaargang 2017, 53847.
32 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021. Geraadpleegd op 11 januari 2018: https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

3.2.2 Studenten

Het uitgangspunt van Nederland is om internationalisering van het onderwijs zo veel mogelijk te stimuleren. Binnenkomende studenten kunnen bijdragen aan de kennis-economie en innovatieve slagkracht van Nederland.

Nieuwe tool met data over mobiliteit
Er is veel aandacht voor de internationalisering binnen het Nederlandse onderwijs en het stimuleren hiervan. Zo heeft Nuffic op 11 januari 2017 een nieuwe *'Market Information Tool'(MIT)* gelanceerd, waarin verschillende datasets van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)[33], Unesco en Nuffic worden gecombineerd.[34] Zo wordt een systematische vergelijking tussen verschillende doellanden voor studentenwerving mogelijk. Op die manier kunnen marketeers bijvoorbeeld de instroom bij hun eigen instelling vergelijken met die in Nederland als geheel en ook met wereldwijde diplomamobiliteit. MIT kan Nederlandse instellingen ondersteunen bij de werving van internationale studenten. De tool is gratis beschikbaar voor Nederlandse instellingen.

Pilot 'Inkomende mobiliteit mbo4'
Om de internationalisering binnen het mbo-onderwijs te stimuleren, is de pilot 'Inkomende mobiliteit mbo4' op 1 februari 2017 gestart.[35] Deze zal tot 1 februari 2021 duren. Door middel van deze pilot kan binnen deze drie jaar aan maximaal 300 studenten van buiten de EU/EER de mogelijkheid geboden worden om in Nederland in plaats van maximaal drie maanden op een toeristenvisum, gedurende maximaal één jaar een deel van een voltijds opleiding te volgen aan het middelbaar beroepsonderwijs op het niveau 4 (mbo4). Het kan gaan om het laatste jaar van deze opleiding. Inbegrepen in de pilot is de mogelijkheid om stage te lopen in het kader van deze opleiding.

In het kader van de pilot is een Gedragscode voor internationale studenten in het mbo onderwijs opgesteld, naar voorbeeld van de Gedragscode voor internationale studenten in het hoger onderwijs. De naleving van deze gedragscode wordt gecontroleerd door een nieuw opgerichte Landelijke Commissie.

Een mbo-onderwijsinstelling moet een aantal stappen doorlopen om te kunnen participeren in de pilot. Allereerst moet de onderwijsinstelling door middel van een aanvraag bij DUO om aansluiting bij de Gedragscode verzoeken en opname in het bijbehorende openbare register, hiervoor moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Hierbij geldt dat er geen negatieve beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) is over de instelling en het opleidingsprogramma. Als aan de voorwaarden is voldaan wordt de aanvraag ingewilligd, zodat de onderwijsinstelling is aangesloten bij het register van de Gedragscode. Bovendien moet de instelling erkend zijn als referent bij de IND. Wanneer dit nog niet het geval is, moet de instelling hiervoor een aanvraag

33 Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs. DUO financiert en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens.

34 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.nuffic.nl/nieuws/nuffic-news/nieuwe-tool-met-data-over-mobiliteit-gelanceerd. Geraadpleegd op 11 januari 2018.

35 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 4 november 2016, nummer WBV 2016/15, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcr. 2016, 62558.

indienen bij de IND. Pas nadat de onderwijsinstelling is toegelaten tot de pilot door DUO en door de IND is erkend, kan de onderwijsinstelling aanvragen voor studenten indienen. Hierbij is het essentieel dat deze aanvragen eerst bij DUO worden gemeld.
Na anderhalf jaar zullen partijen onderling overleggen over de voortgang binnen de pilot. Na drie jaar zal er een grotere evaluatie worden uitgevoerd. Hierbij wordt nagegaan of er ook op langere termijn behoefte is aan een oplossing voor stimulering van internationalisering binnen het mbo-onderwijs.[36]

Housing Hotline voor huisvestingsproblemen van internationale studenten
Met de aandacht voor internationalisering wordt er ook gekeken naar het feit dat het voor het grote aantal internationale studenten in Nederland vaak een probleem is om een woonruimte te vinden.[37] Door hoge huurprijzen en een structureel tekort aan kamers is het voor internationale studenten lastig om geschikte huisvesting te vinden. Bovendien staan verhuurders niet altijd open voor de internationale student en is informatie over de rechten en plichten als huurder vaak lastig te vinden voor deze studenten.

De Landelijke Studentenvakbond (LSVb)[38] en Erasmus Student Network (ESN)[39] hebben daarom de Housing Hotline gelanceerd in juli 2017.[40] Internationale studenten kunnen hier terecht met vragen en klachten over huisvesting gedurende hun verblijf in Nederland. Studenten kunnen bijvoorbeeld hulp krijgen bij het zoeken naar een kamer en hebben de mogelijkheid misstanden of conflicten met hun huisbaas te melden. Ze worden telefonisch of per mail te hulp gestaan door een team van medewerkers en vrijwilligers van de LSVb en ESN. Een overzicht van alle klachten wordt doorgegeven aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

3.2.3 Gezinsvorming en –hereniging
In 2017 was er veel focus op gezinsvorming- en hereniging. Het aantal ingediende aanvragen met betrekking tot familie en gezin is ten opzichte van 2016 licht gedaald tot 35.360 (zie afbeelding 1). Onder deze groep valt bijvoorbeeld een Nederlander die in het buitenland een partner heeft ontmoet en deze naar Nederland wil halen, of een vreemdeling die in Nederland verblijft en het gezin dat hij al in het buitenland had wil laten overkomen. Ook gezinsleden van asielstatushouders die binnen drie maanden een aanvraag voor nareis hebben ingediend vallen hieronder. Ondanks dat nareizigers in Nederland een asielaanvraag indienen, worden de beleidswijzigingen op het gebied van nareis in dit hoofdstuk over reguliere migratie behandeld. Dit omdat nareis een vorm van gezinshereniging is, met als doel de asielstatushouder te herenigen met zijn gezin.

Flextoets inkomensvereiste bij toelaten gezinsleden in Nederland
Een belangrijke wijziging in het reguliere gezinsbeleid is de versoepelde flextoets voor

36 Voor meer informatie wordt verwezen naar www.internationalvet.nl. Geraadpleegd op 30 januari 2018.
37 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.nuffic.nl/nieuws/nuffic-news/housing-hotline-voor-huisvestingsproblemen-van-internationale-studenten. Geraadpleegd op 9 januari 2018.
38 De Landelijke Studentenvakbond is een belangenbehartiger van studenten in Nederland.
39 Erasmus Student Network (ESN) is een studentenorganisatie die actief is in Europa met als doel de ondersteuning en ontwikkeling van studentenuitwisseling.
40 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.nuffic.nl/nieuws/nuffic-news/housing-hotline-voor-huisvestingsproblemen-van-internationale-studenten. Geraadpleegd op 9 januari 2018.

het inkomensvereiste bij het toelaten van gezinsleden in Nederland. Om gezinsleden van een in Nederland verblijvende referent toe te laten in Nederland, is de hoofdregel dat deze referent zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. Het beleid heeft tot doel de integratie van het overkomende gezinslid te waarborgen, door te toetsen of de referent financiële verantwoordelijkheid voor het gezin kan dragen. Om te kunnen beoordelen of de inkomsten van flexwerkers of werknemers met een arbeidsovereenkomst van korter dan een jaar duurzaam zijn, werd voorheen bekeken of de inkomsten gedurende een periode van drie jaar voldoende waren en of deze nog beschikbaar zijn.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter in september 2016 geoordeeld dat de periode van drie jaar terugkijken te lang is.[41] De mogelijkheid tot gezinshereniging is gedurende deze drie jaar beperkt, en dit is in strijd met de doelstelling van de Gezinsherenigingsrichtlijn, namelijk het bevorderen van integratie door via gezinshereniging een gezinsleven mogelijk te maken.
Daarnaast heeft de Afdeling aangegeven dat de beleidsregel aangepast moet worden, omdat de hoogte van de inkomsten wordt getoetst aan het normbedrag dat geldt op het moment van de aanvraag. Hierdoor weet de referent van te voren niet aan welk normbedrag hij zal moeten voldoen.

Op 23 februari 2017 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangegeven dat in de nieuwe flextoets een terugkijktermijn van één jaar zal worden gehanteerd, en dat er ook een half jaar vooruit wordt gekeken.[42] Dat betekent dat de inkomsten van de referent op het moment van de aanvraag nog ten minste zes maanden beschikbaar moeten zijn. Voor de wijziging was deze termijn van vooruit kijken één jaar.

Voorwaarden verlenen verblijfsvergunning aan adoptiekinderen vereenvoudigd en voorstel voor maatregelen bij interlandelijke adoptie
In 2017 hebben er ook op het gebied van adoptiebeleid wijzigingen plaatsgevonden. Om een kind vanuit het buitenland te kunnen adopteren is toestemming nodig van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid dat zich specifiek bezig houdt met interlandelijke adoptie is de Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden. De Centrale autoriteit Internationale Kinderaangelegenheden voert onder andere het Haags Adoptieverdrag uit en zorgt er op die manier voor dat de procedure van interlandelijke adoptie zorgvuldig verloopt en dat de adoptie in het belang is van het kind. Sinds 2014 worden alle kindvoorstellen in adoptiezaken ter goedkeuring voorgelegd aan de Centrale autoriteit.[43]
Op 28 maart 2017 heeft de staatsecretaris van Veiligheid en Justitie besloten om daarom de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning aan adoptiekinderen te vereenvoudigen.[44] Wanneer de Centrale autoriteit instemt met het opnemen van het betrokken buitenlandse adoptiekind in het gezin van de aspirant-adoptiefouders in het

41 ABRvS 21 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2588.
42 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 32175, nr. 63.
43 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 31265, nr. 63.
44 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2017, nummer WBV 2017/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, nr. 17943.

geval van een niet-Verdragsadoptie,[45] wordt er een beginseltoestemming op naam afgegeven door de Centrale autoriteit. In het geval dat het gaat om een adoptie op grond van het Haags adoptieverdrag[46] wordt er een Statement of Approval afgegeven door de Centrale autoriteit. Als voorwaarde voor een verblijfsvergunning op grond van het adoptiebeleid is thans in het beleid opgenomen dat een beginseltoestemming op naam (in geval van een niet-Verdragsadoptie) of een Statement of Approval (in geval van een Verdragsadoptie) moet worden overgelegd. In verband daarmee hoeven een aantal andere bewijsstukken niet meer te worden overgelegd. Voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op grond van het adoptiebeleid moeten vanaf nu de volgende bewijsstukken worden overlegd: de beginseltoestemming afgegeven door de Centrale autoriteit, waaruit de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders blijkt, de hiervoor reeds genoemde beginseltoestemming op naam dan wel de Statement of Approval afgegeven door de Centrale autoriteit, de gelegaliseerde afstandsverklaring van de biologische ouders, de gelegaliseerde adoptie-uitspraak van de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst en een medische verklaring (niet ouder dan 6 maanden) met betrekking tot de gezondheidstoestand van het kind. Tevens moet de identiteit van het kind vast staan. Als het kind niet in het bezit is van een geldig nationaal paspoort, moet de identiteit op een andere wijze worden aangetoond (bijvoorbeeld een geboorteakte).

Beleidsaanpassing naar aanleiding uitspraak Chavez-Vilchez

Een volgende belangrijke wijziging heeft te maken met een beleidsaanpassing als gevolg van het arrest Chavez-Vilchez. Naar aanleiding van een uitspraak op 10 mei 2017 van het Hof van Justitie van de EU (HvJ EU), in het arrest Chavez-Vilchez[47] is het uitvoeringsbeleid aangepast met betrekking tot het toekennen van verblijfsrecht aan een derdelander ouder van een Nederlands kind.[48] Vóór deze uitspraak werd de voorgaande uitspraak in de zaak Zambrano[49] zo uitgelegd dat in het geval van een Nederlands kind met een ouder met de Nederlandse nationaliteit en een ouder met een niet-EU nationaliteit, deze laatste ouder verblijfsrecht ontzegd kon worden. In het geval dat de Nederlandse ouder voor het kind kon zorgen, zou het kind voor zijn verzorging en opvoeding niet uitsluitend zijn aangewezen op de derdelander ouder en zou het de EU niet hoeven te verlaten als het verblijfsrecht aan de derdelander ouder zou worden geweigerd.

Met het arrest van Chavez-Vilchez heeft het Hvj EU bepaald dat het verblijfsrecht slechts in een beperkt aantal situaties ontzegd kan worden aan de derdelander ouder van een minderjarig kind met Nederlandse nationaliteit. Dat de Nederlandse ouder voor het kind kan zorgen is daarvoor niet langer voldoende. Er moet nu vastgesteld worden dat er tussen het kind en de derdelander ouder niet een zodanige afhankelijkheidsverhou-

45 Een niet-Verdragsadoptie houdt in dat een adoptie tot stand is gekomen in het buitenland buiten de werking van het Haags Adoptieverdrag om.

46 In 1993 hebben 66 landen in Den Haag een verdrag gesloten over samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie: het Haags Adoptieverdrag. Hierin staan de belangen en rechten van het kind centraal en er wordt gezorgd dat de adoptieprocedure zo zorgvuldig mogelijk plaatsvindt.

47 Hvj EU 10 mei 2017, ECLI:EU:C:2017:35.

48 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2338.

49 Voor verder uitleg over de zaak Zambrano zie http://www.minbuza.nl/ecer/nieuws/2011/08/derdelanders-met-eu-kinderen-beroep-op-arrest-zambrano-wordt-niet-snel-geaccepteerd.html.

ding bestaat dat wanneer deze ouder het verblijfsrecht ontzegd wordt, het kind alsnog de EU zou moeten verlaten. Ook moet worden aangetoond dat scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen met zich meebrengt voor het kind.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft in juli 2017 in een brief aangegeven dat het beleid naar aanleiding van het Chavez-Vilchez arrest aangepast wordt.[50] Hij bevestigt hierin dat er nu aangetoond moet worden dat de scheiding met de derdelander ouder geen negatieve gevolgen zal hebben voor het kind, ook al zou de Nederlandse ouder kunnen en willen zorgen voor het kind. Het is aan de derdelander ouder om de benodigde informatie aan te dragen om te bewijzen dat het ontkennen van verblijfsrecht in het nadeel van het kind zou zijn, en het kind de EU zou moeten verlaten. De bevoegde autoriteiten moeten vervolgens de situatie van het kind onderzoeken: leeftijd, lichamelijke en emotionele ontwikkeling, mate van de affectieve relatie met beide ouders, en het risico dat voor het evenwicht van het kind zou kunnen ontstaan als het van de derdelander ouder gescheiden zou worden.

Beleidswijziging voor verblijf van minderjarige kinderen bij grootouders
Op 1 december 2017 heeft er een beleidswijziging plaatsgevonden ten aanzien van minderjarige kinderen die in aanmerking willen komen voor verblijf bij hun grootouders. Vóór deze beleidswijziging diende, voor het aannemen van familie- of gezinsleven in de zin van artikel 8 van het EVRM tussen minderjarige kleinkinderen en grootouders, sprake te zijn van meer dan de normale emotionele banden. Door de beleidswijziging is het criterium dat tussen grootouders en minderjarige kleinkinderen sprake moet zijn van 'more than normal emotional ties' vervangen door het criterium dat tussen minderjarige kleinkinderen en grootouders sprake moet zijn van 'hechte persoonlijke banden'. Deze beleidswijziging kan als een versoepeling worden beschouwd omdat sneller sprake zal zijn van "hechte persoonlijke banden" dan van 'more than normal emotional ties'.[51]

Ten opzichte van het beleid voor asielstatushouders in relatie tot gezinsvorming- en hereniging (nareis) zijn er ook een aantal belangrijke beleidswijzigingen geweest. Het nareisbeleid is een bijzondere vorm van gezinshereniging voor gezinnen die door de vlucht van één of meer van de gezinsleden uit het land van herkomst (of het land van eerder verblijf) van elkaar gescheiden zijn.

Wijziging nareisbeleid voor meerderjarige– of pleegkinderen
Een eerste wijziging in het nareisbeleid betreft meerderjarige kinderen en pleegkinderen. Dit beleid is op 15 september 2017 gewijzigd en in overeenstemming gebracht met het reguliere gezinsmigratiebeleid dat is gebaseerd op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Vóór deze beleidswijziging gold dat voor 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 werd geacht om voor nareis in aanmerking te komen. Met de inwerkingtreding van deze wijziging geldt dat een feitelijke gezinsband tussen ouders en meerder-

50 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2338.
51 Besluit van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 december 2017, nummer WBV 2017/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, nr. 70919.

jarige kinderen slechts wordt aangenomen indien sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheid tussen ouders en meerderjarige kinderen, tenzij sprake is van jongvolwassenen die altijd hebben behoord en zijn blijven behoren tot het gezin van hun ouders in welke gevallen een feitelijke gezinsband wordt aangenomen.[52]

Beleidswijziging bewijsnood bij nareis
Er is sprake van bewijsnood als het tijdens een aanvraag bij de IND voor de aanvrager niet mogelijk is om bepaalde geldige bewijsstukken, zoals een paspoort of geboorteakte, te overleggen. Er zal dan moeten worden aangetoond dat deze stukken ook daadwerkelijk niet te verkrijgen zijn. De beleidsregels omtrent bewijsnood bij nareis zijn op 1 december 2017 gewijzigd. Indicatieve documenten - dat zijn niet-officiële documenten - worden na deze beleidswijziging in een eerder stadium bij de nareisaanvraag in de beoordeling van de IND meegenomen en niet pas als er sprake is van bewijsnood. Eerder moest een aanvrager die geen officiële documenten kon overleggen, eerst een goede verklaring daarvoor geven. Zonder die verklaring werden niet-officiële documenten genegeerd. Indicatieve documenten kunnen bijdragen aan het aannemelijk maken van de identiteit en/of gezinsband. Ook wordt door de IND na deze beleidswijziging, gelet op het belang van het kind, bij gestelde biologische kerngezinnen eerder een DNA-onderzoek aangeboden.[53]

Samenwoonvereiste in land van herkomst bij nareis vervallen voor zowel huwelijks- als partnerrelaties
Naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak[54] is het nareisbeleid op 1 december 2017 aangepast waardoor nareisaanvragen, in zowel huwelijks- als partnerrelaties, niet worden afgewezen alleen omdat er niet is samengewoond voor de binnenkomst van de referent in Nederland. Een vreemdeling die een asielvergunning heeft gekregen in Nederland, kan binnen drie maanden na verlening van een asielvergunning, nareis van zijn gezinsleden aanvragen. De voorwaarde dat aangetoond moet worden dat (huwelijks)partners op het moment van binnenkomst van de referent in Nederland feitelijk tot diens gezin behoren en dat die feitelijke gezinsband niet is verbroken, is wel van kracht gebleven. In dit kader kunnen alle individuele feiten en omstandigheden van het geval worden betrokken, inclusief de vraag of er sprake is (geweest) van samenwoning. Dit laatste is sinds de beleidswijziging geen vereiste meer, maar maakt onderdeel uit van de beoordeling of er sprake is van een feitelijke gezinsband.[55]

3.2.4 Overige vormen van reguliere migratie

Verduidelijking beleid over culturele uitwisseling
De beleidsregels voor vreemdelingen die in Nederland willen verblijven in het kader van culturele uitwisseling zijn verduidelijkt naar aanleiding van een besluit van de Staats-

52 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 september 2017, nummer WBV 2017/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, nr. 53847.
53 Besluit van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 december 2017, nummer WBV 2017/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, nr. 70919.
54 ABRvS 20 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2050.
55 Besluit van de Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 december 2017, nummer WBV 2017/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, nr. 70919.

secretaris van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017.[56] Culturele uitwisseling heeft verschillende vormen.

De regels voor culturele uitwisseling in het kader van het Working Holiday Scheme (WHS) en/of het Working Holiday Programme (WHP) zijn verduidelijkt. WHS en WHP zijn overeenkomsten met respectievelijk Canada, Zuid-Korea, Argentinië, Australië en Nieuw-Zeeland, op grond waarvan jongeren die de nationaliteit van één van deze landen bezitten, onder bepaalde voorwaarden tijdelijk in Nederland mogen verblijven om kennis te maken met de Nederlandse samenleving en cultuur. De regels voor het verrichten van arbeid tijdens het verblijf op grond van deze programma's zijn verduidelijkt. Deze verduidelijking betreft het in de regelgeving benoemen dat deelnemers alleen incidenteel arbeid mogen verrichten als ondersteunende activiteit van hun vakantie. Voor het verrichten van incidentele arbeid hoeft de werkgever niet te beschikken over een tewerkstellingsvergunning (TWV).

56 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 28 november 2017, nummer WBV 2017/12, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, 69763.

4 INTERNATIONALE BESCHERMING (ASIEL)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen inzake de internationale bescherming van asielzoekers behandeld. Hierbij komen ontwikkelingen met betrekking tot de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen, veranderingen in de Nederlandse procedures voor internationale bescherming en ontwikkelingen betreffende de opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem aan bod.
Allereerst wordt hieronder de asielinstroom weergegeven in Nederland. Ook het aantal nareizigers wordt hier nogmaals genoemd, omdat zij in Nederland asiel aanvragen. Nareis is echter een vorm van gezinshereniging, en daarom is de inhoudelijke behandeling van het thema nareis terug te vinden in het hoofdstuk over reguliere immigratie (paragraaf 3.2.3, Gezinsvorming en –hereniging).

4.2 Instroom

De totale asielinstroom in 2017 is uitgekomen op 31.327. Dit aantal betrof zowel eerste asielaanvragen, herhaalde asielaanvragen als nareizigers. Hiermee is de totale instroom ten opzichte van het jaar ervoor nagenoeg gelijk gebleven (31.642 in 2016).[57]

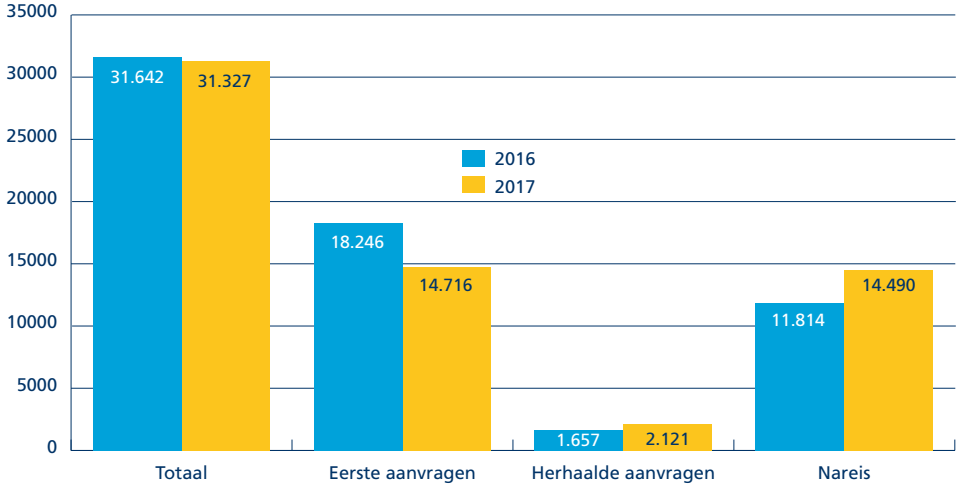
Het totale aantal *eerste* aanvragen in 2017 bedroeg 14.716; een vermindering ten opzichte van 2016 van bijna 3.500 aanvragen (18.246 in 2016). De eerste aanvragen maakten ongeveer 47% uit van het totale aantal aanvragen, 10% minder dan in 2016. De top-drie van eerste aanvragers werd in 2017 gevormd door Syriërs, Cubanen en Algerijnen.

Het aantal *opvolgende* aanvragen bedroeg in 2017 2.121; een stijging van een kleine 500 aanvragen ten opzichte van 2016 (1.657). Opvolgende aanvragen vormden ongeveer 7% procent van het totale aantal aanvragen in 2017. De top-drie van opvolgende aanvragers werd net als in 2016 gevormd door Afghanen, Irakezen en Iraniërs.[58]

Nareizigers vormden in 2017 ruim 46% van het totale aantal asielaanvragen, 9% meer dan het jaar ervoor. De top-drie van nareizigers werd in 2017 gevormd door Syriërs (59%), Eritreeërs (20%) en staatlozen (10%).[59] Voor verdere cijfers en de inhoudelijke behandeling van het thema nareis wordt verwezen naar het hoofdstuk reguliere immigratie.

57 IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.
58 IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.
59 IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.

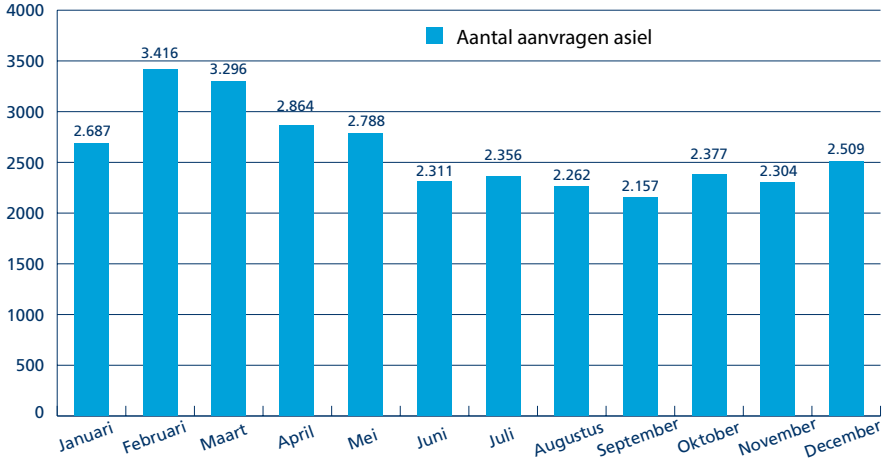
Afbeelding 2: Ontwikkeling asielaanvragen 2016-2017



Bron: IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.

In februari 2017 werden de meeste asielaanvragen gedaan (3.416) waarna het aantal aanvragen per maand gestaag afnam tot ruim 2.000. Het laatste kwartaal kende een lichte stijging tot ruim 2.500 in december. De meeste aanvragen werden gedaan door Syriërs (35%), gevolgd door Eritreeërs (13%) en staatlozen en Irakezen (beide 5%).[60] In 2016 werd de derde plaats nog ingenomen door Albanezen.

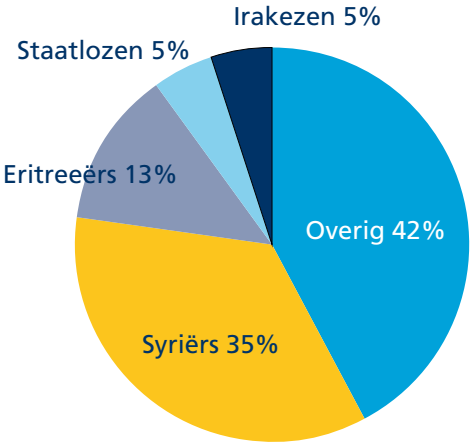
Afbeelding 3: Aantallen asielaanvragen per maand 2017



Bron: IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.

60 IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.

Afbeelding 4: Nationaliteit asielzoekers



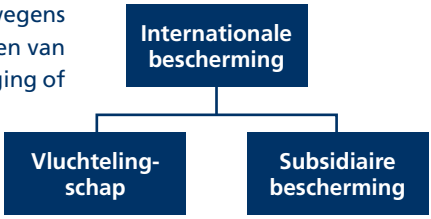
Bron: IND (2017), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, december 2017.

In de volgende paragrafen worden zowel wijzigingen op het gebied van vluchtelingschap als voor subsidiaire bescherming beschreven (voor een uitleg over het verschil tussen vluchtelingschap en subsidiaire bescherming zie box 1 hieronder).

Box 1 De twee statussen in het internationale asielrecht: vluchtelingschap en subsidiaire bescherming

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

Een vluchteling is een vreemdeling die zich "wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen…".[61]



Een vreemdeling die niet als vluchteling erkend wordt, kan voor **subsidiaire bescherming** in aanmerking komen. Subsidiaire bescherming wordt verleend als zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer de asielzoeker naar zijn land van herkomst terugkeert, hij een reëel risico zou lopen op "ernstige schade".[62] 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".[63]

61 Richtlijn 93/119/EG, art. 2 d.
62 Kwalificatierichtlijn, artikel 2 f.
63 Richtlijn 93/119/EG, art. 15.

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

4.3 Beleidsontwikkelingen

Achtereenvolgens worden in deze paragraaf beleidsontwikkelingen inzake de inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming, ontwikkelingen met betrekking tot procedures voor internationale bescherming en ontwikkelingen betreffende de opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem behandeld.

4.3.1 Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming

Lijst van veilige herkomstlanden
In 2015 is in Nederland een lijst van veilige herkomstlanden ingevoerd. In 2017 werd deze lijst uitgebreid met Brazilië en Trinidad en Tobago. Voor Brazilië geldt dat in individuele gevallen bijzondere aandacht wordt besteed aan asielaanvragen van LHBTI's. Voor Trinidad en Tobago geldt een uitzondering ten aanzien van LHBTI's. Colombia, Cuba, Honduras, Bangladesh, Jordanië, Libanon, Moldavië en Nepal werden ook door de Nederlandse autoriteiten onderzocht, maar niet als veilige landen van herkomst aangemerkt en dientengevolge niet op de lijst geplaatst.[64]

De landen die op 3 november 2015 (de invoeringsdatum van de veilige landenlijst) op de lijst werden geplaatst[65] werden in 2017 herbeoordeeld en hernieuwd aangewezen als veilige landen van herkomst.[66]

Het op 15 juli 2016 genomen besluit van het Kabinet om de beoordeling van de aanmerking van Turkije als veilig herkomstland aan te houden tot nader order, gold in 2017 nog steeds.[67]

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

64 Kamerbrief over uitbreiding lijst veilige landen van herkomst vijfde tranche, 24 april 2017; https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/24/tk-uitbreiding-lijst-veilige-landen-van-herkomst-vijfde-tranche; Kamerbrief over uitbreiding lijst veilige landen van herkomst zesde tranche, 12 december 2017; https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/kamerstukken/2017/12/12/tk-beoordeling-veilige-landen-van-herkomst-6e-tranche; *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2314 en *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2356.

65 Dit zijn Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië, Andorra, Monaco, San Marino, Vaticaanstad, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, Verenigde Staten en Nieuw-Zeeland.

66 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637, nr. 2349. Per 3 november 2015 zijn ook de lidstaten van de EER aangewezen als veilig land van herkomst. Voor deze landen is herbeoordeling niet nodig.

67 Zie voor het Kabinetsbesluit *Kamerstukken II*, 2016-2017. 19637, nr. 2241.

Box 2 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 Schengengebied 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.

4.3.2 Procedures voor internationale bescherming

Aangescherpte registratieprocedure door de politie
De identificatie- en registratie (I&R)-procedure van asielzoekers door de politie is in 2017 aangescherpt, mede met het oog op de toegenomen aandacht voor de nationale veiligheid. In afstemming met de organisaties uit de vreemdelingenketen hebben de korpsleiding van de Nationale Politie en de portefeuillehouder Vreemdelingenzaken opdracht gegeven aan de taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit voor een herontwerp van het I&R-proces.

In het vernieuwde proces zullen de eerste handelingen ter identificatie decentraal worden verricht, waarna de asielzoeker gecontroleerd wordt vervoerd naar het aanmeldcentrum. In het aanmeldcentrum wordt het verdere I&R-proces vervolgd, eventueel voorzien van maatwerk. Hierop volgt uiteindelijk per vreemdelingendossier een procesmatig advies. Hierbij vindt ook de privaatrechtelijke toets plaats van het registreren van de naam van de asielzoeker, waarmee de registratie tevens conform de Basisregistratie voor Personen is geregeld. Het hele proces wordt ondersteund door een digitaal volgsysteem.[68] Het vernieuwde proces werd in 2017 via een aantal try-outs getest en zal in 2018 worden geïmplementeerd.

Het onthouden van de rust- en voorbereidingstermijn aan vreemdelingen die strafrechtelijk zijn gedetineerd
Op 15 september 2017 is beleid ingevoerd om vreemdelingen die een asielaanvraag indienen terwijl zij strafrechtelijk zijn gedetineerd, maar nog niet zijn veroordeeld, de reguliere rust- en voorbereidingstermijn te onthouden omdat zij een gevaar zouden

68 Redesign I&R-proces: Een analyse en herontwerp door en voor professionals, Eindversie rapportage (27 September 2017), Taskforce Vreemdelingen en Migratiecriminaliteit, Politie, Galan groep, p.8.

kunnen vormen voor de openbare orde (zie voor meer informatie over de rust- en voorbereidingstermijn box 3 hieronder). Op de plek waar deze asielzoekers zijn gedetineerd ontbreken overigens vaak de faciliteiten die nodig zijn voor de rust- en voorbereidingstermijn. Ook als een asielzoeker overlast veroorzaakt op of nabij een AZC kan op basis van deze wijziging de rust- en voorbereidingstijd worden gestopt om zo de asielaanvraagprocedure te versnellen.[69]

Box 3 Rust- en voorbereidingstermijn

Op basis van artikel 3 uit het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft een vreemdeling na het indienen van een asielaanvraag het recht op ten minste zes dagen rust- en voorbereidingstijd. In deze periode kan de asielaanvrager zich voorbereiden op de gehoren en zich laten bijstaan bij de asielprocedure. Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn worden aan de vreemdeling geen vragen gesteld over zijn asielmotieven, maar er kan wel onderzoek plaatsvinden naar de identiteit, nationaliteit en vingerafdrukken van de vreemdeling.

Pilot claimen van vreemdelingen uit Griekenland
Eind 2017 is besloten dat er een voorzichtige start zal worden gemaakt met het claimen door Nederland van vreemdelingen in Griekenland in het kader van de Dublinverordening.70 In 2018 zal in dit verband een pilot worden gestart met vijf vreemdelingen. De daadwerkelijke overdracht van de vreemdelingen aan Griekenland is echter opgeschort totdat de opvang en de procedures aldaar op orde zijn gebracht.[71]

4.3.3 Opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid

Extra begeleiding- en toezichtlocaties
Sinds november 2017 kunnen asielzoekers die overlast veroorzaken in een extra begeleiding- en toezichtlocatie (EBTL) worden geplaatst. Deze locaties zijn opgezet naar aanleiding van een aantal incidenten in asielzoekerscentra waarbij asielzoekers overlast veroorzaakten. De eerste EBTL werd op 20 november 2017 geopend in Amsterdam en de tweede op 18 december 2017 in Hoogeveen. De locaties zullen twee jaar blijven bestaan.[72]

69 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 september 2017, nummer WBV 2017/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Staatscourant. 2017, 53847.

70 De Dublinverordening (officieel Dublinverordening III) is een Europese Verordening die sinds januari 2014 van kracht is. Deze verordening schept duidelijkheid over welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om asiel. Meestal is het land waar de vreemdeling het Schengengebied binnenkomt verantwoordelijk. Een ander land kan echter ook verantwoordelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als er al gezins- of familieleden wonen, die daar een verblijfsvergunning hebben. De Verordening zorgt er ook voor dat vreemdelingen niet in meerdere landen tegelijk asiel aan kunnen vragen. Een nadeel van de Verordening is dat er vaak onevenredige druk komt te liggen op landen waar de meeste asielzoekers Europa binnenkomen.

71 Eerste Kamer der Staten-Generaal, 20 februari 2018, Eerste Kamer steunt begroting Justitie & Veiligheid, https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20180220/eerste_kamer_steunt_begroting. Geraadpleegd op 1 mei 2018.

72 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties/typen-locaties/extra-begeleiding-en-toezichtlocatie. Geraadpleegd op 23 maart 2018.

De EBTL is een opvanglocatie met een strikt regime, waar meerderjarige asielzoekers kunnen worden geplaatst als zij overlast veroorzaken op de opvanglocatie waar zij verblijven. Hierbij kan worden gedacht aan (herhaaldelijk) agressief gedrag richting medebewoners of personeel, het aanrichten van vernielingen of het discrimineren of intimideren van medebewoners. De EBTL is enerzijds bedoeld om overlastgevers te confronteren met de gevolgen van hun gedrag en in te zetten op gedragsverandering en anderzijds om de veiligheid en het welzijn van andere bewoners van een AZC te garanderen.[73]

De EBTL, die plaats biedt aan maximaal 50 vreemdelingen, heeft een sober karakter en een streng regime, met verscherpt toezicht. Het uitgangspunt is dat EBTL-bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel krijgen opgelegd, zodat zij zich slechts op een beperkt aantal plaatsen buiten de locatie mogen begeven.[74]

In de EBTL gelden strengere huisregels dan in een regulier AZC en de bewoners zijn verplicht om een intensief dagprogramma te volgen dat is gericht op gedragsverandering. De instantie die is belast met het toezicht op de EBTL-locaties, het COA, maakt hierbij onder andere gebruik van methodieken die worden gebruikt door de Reclassering en werkt daarnaast nauw samen met de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Voor elke bewoner wordt daarnaast een individueel begeleidingsplan opgesteld. Tijdens het verblijf in de EBTL wordt gewerkt aan een (spoedige) beslissing op de asielaanvraag (indien er nog niet is beslist) of andere mogelijke stappen in het proces, zoals bijvoorbeeld vertrek. Bewoners van de EBTL krijgen geen financiële tegemoetkoming, zoals in de reguliere opvang, maar alleen maaltijden en noodzakelijke verzorgingsproducten.[75]

Sluiting van opvanglocaties door lagere asielinstroom
In 2017 werd het aantal opvanglocaties gereduceerd als gevolg van de lagere instroom asielzoekers. Eind 2017 bedroeg de totale opvangcapaciteit ongeveer 31.000 opvangplaatsen. In april 2017 bedroeg dit aantal nog ongeveer 48.700 opvangplaatsen. Het aantal locaties is in 2017 teruggebracht tot ongeveer 60.[76]

De daling van de asielinstroom leidde er eveneens toe dat er minder capaciteit nodig was voor de identificatie en registratie, de asielprocedure en de opvang van asielzoekers. Bij de DT&V daarentegen, was er vanaf eind 2016 sprake van een uitbreiding als gevolg van de verhoogde instroom aan vertrekplichtige vreemdelingen.

Beslistermijn asielaanvragen in 2017 weer terug naar zes maanden
Omdat door de hoge instroom in 2015 de behandelduur voor een asielaanvraag vaak de geldende zes maanden overschreed, werd per 11 februari 2016 de beslistermijn verlengd met negen maanden (naar vijftien maanden). In 2017 liepen de asielinstroom en de doorlooptijden dusdanig terug dat een verlenging met negen maanden niet meer

73 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637 nr. 2336.
74 Dit gebeurt op basis van artikel 56 van de Vreemdelingenwet.
75 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637 nr. 2336.
76 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (2017), Opvangcapaciteit COA voor eind 2017 naar 31.000 plaatsen, https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/opvangcapaciteit-coa-voor-eind-2017-naar-31000-plaatsen, geraadpleegd op 23 maart 2018; Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Zoek locatie, https://www.coa.nl/nl/zoek-locatie, geraadpleegd op 23 maart 2018.

nodig was. Voor aanvragen die zijn ingediend op of na 1 februari 2017 geldt daarom weer een beslistermijn van zes maanden.[77]

Digitaal procederen bij rechtbanken
Vanaf 12 juni 2017 is digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken verplicht gesteld bij alle rechtbanken in Nederland. Dit houdt in dat asieladvocaten digitaal stukken moeten indienen als ze een rechtszaak starten. Gedurende de rechtszaak verrichten ze de proceshandelingen in een digitaal dossier. Dit wordt aangestuurd vanuit het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI). Met het programma KEI moderniseert de rechtspraak de behandeling van zaken door digitalisering en vereenvoudiging van de procedures. Het doel van dit programma is het bewerkstelligen van een snellere en toegankelijkere rechtspraak.[78]

4.3.4 Hervestiging

In 2017 vond hervestiging naar Nederland plaats op basis van Europese migratieafspraken, zoals bijvoorbeeld de EU-Turkije-verklaring (de *Turkije*-deal), en op basis van het nationale beleidskader. Op grond van de Turkije-deal heeft Nederland in 2017 2.126 Syrische vluchtelingen uit Turkije hervestigd. In de voorbereiding hierop vonden negen missies naar Turkije plaats. Onder het nationale hervestigingsprogramma werden in 2017 twee missies uitgevoerd naar Libanon en Oeganda. In het kader hiervan werden 145 personen hervestigd.[79] Het nationale hervestigingsquotum is, ingaande per 1 januari 2018, verhoogd van 500 naar 750.[80] Alle gevallen van hervestiging in Nederland vinden plaats op voordracht van UNHCR.

In het regeerakkoord van oktober 2017 staat vermeld dat Nederland bereid is om in toenemende mate hervestiging aan te bieden om de opvang in de regio te ontlasten, als Europese afspraken met doorreislanden en landen in de regio van herkomst ertoe leiden dat er een verminderde instroom in Nederland ontstaat.[81]

4.3.5 Voornemens regeerakkoord Kabinet Rutte III met betrekking tot het asielbeleid

Het Kabinet heeft in het regeerakkoord van oktober 2017 opgenomen dat het alleen rechtsbijstand wil gaan verlenen aan de asielaanvrager na een voorgenomen afwijzing van de aanvraag. Dit is mede bedoeld om de justitiële keten te ontlasten en is in lijn met EU-regelgeving. Ook heeft het Kabinet in het regeerakkoord het voornemen geuit om in gevallen waarbij in een herhaalde aanvraag geen kans van slagen is op een toekenning, het gehoor van de asielzoeker achterwege te laten.[82]

77 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 11 januari 2017, nummer WBV 2017/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Staatscourant 2017, 5487.

78 Zie ook: Staatsblad 174-2017: Inwerkingtreding onderdelen vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.

79 Asylum trends December 2017, p.3. Nota bene, de vluchtelingen die zijn geaccepteerd tijdens de missie in 2017 naar Oeganda reizen in 2018 Nederland in en maken geen deel uit van de cijfermatige gegevens in de asieltrends van december 2017.

80 Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017), VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, P.51. https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

81 Ibid.

In het regeerakkoord is door het Kabinet daarnaast het voornemen vastgelegd om nieuwkomers een begeleide toegang tot de Nederlandse verzorgingsstaat te verschaffen. De gemeenten zouden binnen dit plan de zorgtoeslagen, huurtoeslagen en bijstandsgelden de eerste twee jaar zelf innen en daaruit de nieuwkomer voorzien van begeleiding en leefgeld. Na een toetsmoment kan de statushouder die zichzelf kan redden uitstromen uit de regeling. Voor degenen voor wie dit nog niet geldt blijft de regeling van kracht. De regeling heeft onder meer als doel dat de zelfredzaamheid van nieuwkomers verbetert en dat er werkwijzen ontwikkelen die in elke gemeente kunnen worden toegepast.[83]

Het Kabinet wil voorts het openbare-orde-criterium bij naturalisatieverzoeken aanscherpen van vier naar vijf jaar. Dit houdt in dat de vluchteling die wil naturaliseren niet binnen *vijf jaar* voorafgaande aan het verzoek tot naturalisatie een misdrijf mag hebben begaan, in plaats van de voorheen geldende vier jaar.[84] Daarnaast is het Kabinet van plan om het *Team Internationale Misdrijven* van de IND (de zogenaamde *1F-unit*, verwijzend naar artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties dat ziet op oorlogsmisdaden) te versterken om potentiële oorlogsmisdadigers in de asielstroom te signaleren.[85]

Ook heeft het Kabinet te kennen gegeven dat het voornemens is de stapeling van aanvragen zo veel mogelijk te verminderen door zeker te stellen dat de asielprocedure acht dagen duurt en dat de behandeling van een opvolgende aanvraag[86] binnen twee dagen plaatsvindt.[87] Ten slotte is het Kabinet van plan om een asielvergunning voortaan in eerste instantie voor drie jaar te verlenen en niet meer voor vijf jaar. Daarna kan men in aanmerking komen voor een verlenging van nog eens twee jaar. Wie hierna nog steeds in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus krijgt een vergunning voor onbepaalde tijd.[88]

82 Zie Advocatenblad, Regeerakkoord 2017: Een overzicht voor de advocatuur, 10 oktober 2017; http://www.advocatenblad.nl/2017/10/10/regeerakkoord-2017-meer-politie-griffierechten-gelijk/; Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017), VVD, CDA, D66 en ChristenUnie; https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

83 Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017), VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, P.57. https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

84 Ibid.

85 Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017), VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, P.52. https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

86 Een herhaalde asielaanvraag vindt meestal binnen één dag plaats. Daarom noemt de IND deze procedure ook wel de ééndagstoets.

87 Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017), VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, P.52. https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

88 Ibid.

5 ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN EN ANDERE KWETSBARE GROEPEN

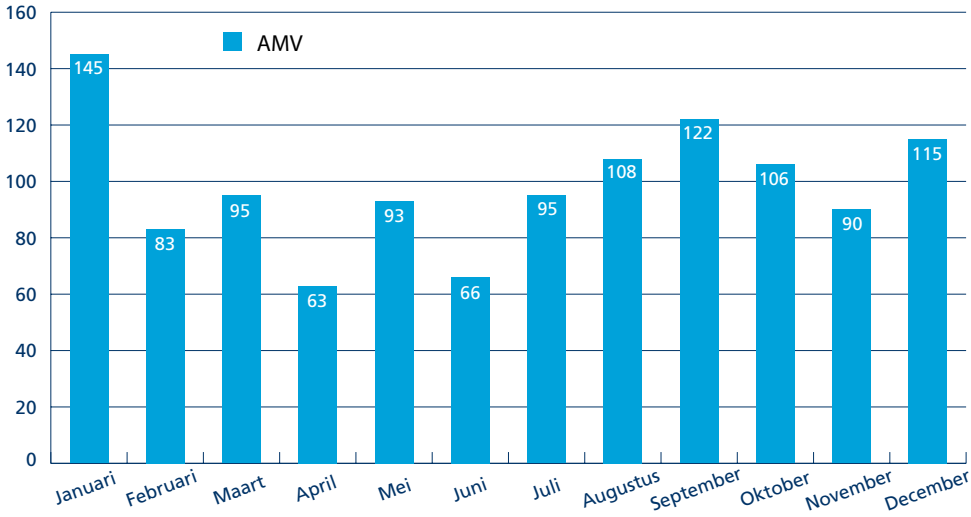
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden beleidswijzigingen en maatregelen inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen behandeld.

Allereerst worden het aantal aanvragen en de meest voorkomende nationaliteiten van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland behandeld. Er zijn geen cijfers beschikbaar over andere kwetsbare groepen.

Het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) is in 2017 verder afgenomen (1.707 in 2016 vergeleken met 1.181 in 2017). Het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is in de maand januari van 2017 (145 aanvragen) hoger dan in de maand december (115 aanvragen).

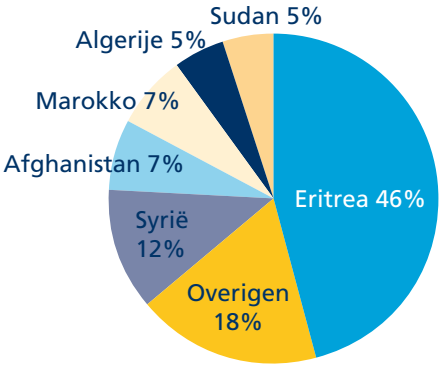
Afbeelding 5: Ontwikkeling van het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in 2017



Bron: IND. (2017). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands and Europe: December 2017.

In 2017 kwamen de meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit Eritrea (41%), Syrië (11%), Marokko (6%) en Afghanistan (6 %).

Afbeelding 6: Nationaliteit alleenstaande minderjarige asielzoekers



Bron: IND. (2017). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands and Europe: December 2017.

5.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen hebben zich in 2017 een aantal beleidsontwikkelingen voorgedaan. Wijzigingen hebben vooral betrekking op verbetermaatregelen van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

5.2.1 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Verbetermaatregelen Beschermde Opvang
De beschermde opvang biedt opvang, begeleiding en ondersteuning aan alle minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel. Er is in de Tweede Kamer de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor verdwijningen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit de beschermde opvang van het COA.[89] Ook de rapporten van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie over de kwaliteit van die beschermde opvang zijn in de Tweede Kamer besproken.

Nadat in 2016 werd geconstateerd door de inspecties Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie dat de kwaliteit van de beschermde opvang onvoldoende was, zijn er verbetermaatregelen doorgevoerd. Begin 2017 hebben de inspecties een hertoets uitgevoerd. Hierin hebben de inspecties geconstateerd dat de kwaliteit van de beschermde opvang is verbeterd, maar op twee toetsingscriteria nog onvoldoende was.[90] Zo hebben de inspecties geconstateerd dat de informatie die van belang is voor de begeleiding van een jongere tijdens het verblijf in de beschermde opvang niet volledig, overzichtelijk en

89 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27062, nr. 106 en Tiende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 9 november 2017, p. 56.
90 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 27062, nr. 106.

eenduidig werd vastgesteld, mede omdat het zogeheten werkplan en veiligheidsplan nog niet in het digitale bewonersdossier (IBIS) konden worden opgeslagen. Verder hebben de inspecties geconstateerd dat het COA nog geen vastgesteld(e) visie en beleid had over het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen. Daarnaast uiten de inspecties in het rapport hun zorg dat tijdens de hertoets opnieuw is vastgesteld dat jongeren uit de beschermde opvang zijn verdwenen.

Het COA heeft in 2017 opnieuw maatregelen genomen om de kwaliteit van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen te verbeteren:[91]:

- Om een goede kwaliteit van de begeleiding van een jongere te borgen is het IBIS-systeem sinds mei 2017 weer toegankelijk voor de medewerkers in de beschermde opvang. Het format van het veiligheidsplan maakt thans al onderdeel uit van IBIS. Per 1 september 2017 maakt ook het format van het werkplan onderdeel uit van IBIS. Daarnaast zijn de visie en het beleid op de vrijheidsbeperkende maatregelen in augustus geïmplementeerd.
- Er is tevens een herziene werkwijze in de beschermde opvang doorgevoerd, die gericht is op een multidisciplinaire risicoanalyse van de kwetsbaarheden van de jongeren in de beschermde opvang.[92] Bij deze multidisciplinaire risicoanalyse zijn Nidos, COA, Jade, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) en Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (EVIM) betrokken. Deze risicoanalyse is een middel om te bepalen welke hulpvraag de jongere heeft, welke zorg nodig is, welk soort vervolgopvang geschikt is en of hij of zij daar aanvullende begeleiding en bescherming bij nodig heeft. Ook kunnen de bevindingen die voortkomen uit de analyse als bewijs meegenomen worden in de vreemdeling- en strafrechtelijke procedure. De multidisciplinaire risicoanalyse vindt plaats in de eerste zes weken na plaatsing van een jongere in de beschermde opvang.[93]

De Staatssecretaris heeft in juli 2017 in een kamerbrief aangegeven dat de pilot beschermde opvang 18+ die begonnen is in 2015 in 2017 wordt beëindigd.

Naast het bieden van bescherming, is de beschermde opvang erop gericht de alleenstaande minderjarige vreemdeling weerbaar(der) te maken. In de beschermde opvang krijgt de alleenstaande minderjarige vreemdeling daarom een programma aangeboden dat hierop is gericht. Omdat bleek dat veel alleenstaande minderjarige vreemdelingen het programma niet hadden afgerond op het moment dat zij achttien jaar werden, is in 2015 besloten de pilot 18+ te starten. In de pilotperiode zouden alleenstaande minderjarige vreemdelingen het programma in de beschermde opvang afmaken, ook wanneer zij in de tussentijd achttien werden. Daarnaast was er binnen de pilot meer aandacht voor het doorstromen naar een volgende opvanglocatie. Het gaat daarbij specifiek om alleenstaande minderjarige vreemdelingen bij wie was vastgesteld dat er geen noodzaak meer is voor opvang in de beschermde opvang en voor wie een stap naar een regulier asielzoekerscentrum te groot is, maar die nog wel recht op opvang hadden.

91 *Kamerstukken II*, 2016/-2017, 27062, nr. 106.
92 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638, nr. 159.
93 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638, nr. 159.

Echter, zowel de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de beschermde opvang als de gemiddelde instroomleeftijd van deze alleenstaande minderjarige vreemdelingen waren te laag om op basis daarvan conclusies te kunnen trekken. Daarom heeft de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie besloten de pilot te verlengen met een half jaar. In 2016 bleef dit echter nagenoeg onveranderd. Slechts van één alleenstaande minderjarige vreemdeling is in 2016 de opvang in de beschermde opvang verlengd tot na het bereiken van de 18-jarige leeftijd. De doorstroom van kwetsbare ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar het speciaal uitgeruste asielzoekerscentrum was eveneens zeer beperkt.[94] Daarom heeft de Staatssecretaris aangegeven dat de pilot beschermde opvang 18+ wordt beëindigd. Voor de alleenstaande minderjarige vreemdelingen waarbij de behoefte bestaat om de methodiek af te ronden na de 18-jarige leeftijd kan dit door middel van maatwerk aangeboden worden.[95]

5.2.2 Andere kwetsbare groepen

In januari 2017 is de app 'Rainbow Refugees NL' gelanceerd waarin alle relevante informatie voor LHBT-vluchtelingen in Nederland is gebundeld.[96] De app geeft informatie over de rechten die een LHBT-vluchteling heeft en waar je hulp kunt krijgen bij vragen over gezondheid en veiligheid. Er staat ook informatie in over de Nederlandse asielprocedure en er zijn contactgegevens te vinden van relevante organisaties. Via de app kunnen LHBT-vluchtelingen in contact komen met LHBT-organisaties en buddy-projecten. De app is beschikbaar in het Arabisch, Engels, Farsi en Frans. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het COC[97] en het COA hebben de app ontwikkeld, waarvoor ze hulp hebben gekregen van tien vluchtelingen.[98]

94 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638, nr. 159.

95 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638, nr. 159.

96 Nieuws Rijksoverheid, 22-01-2017, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/22/bussemaker-lanceert-app-voor-lhbt-vluchtelingen.

97 COC Nederland komt op voor de belangen van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, trans- en intersekse personen (LHBTI's).

98 Nieuws Rijksoverheid, 22-01-2017, https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/22/bussemaker-lanceert-app-voor-lhbt-vluchtelingen.

6 INTEGRATIE

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de beleidsontwikkelingen op het gebied van het Nederlandse integratiebeleid centraal.

In Nederland is het ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het migratiebeleid en is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor het integratiebeleid.

Het integratiebeleid is generiek en gericht op individuele inburgering en sociaal-economische participatie. Het beleid is gebaseerd op de in mei 2013 gelanceerde integratieagenda. 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.

De verhoogde asielinstroom in de periode 2014 – 2016 heeft het Rijk en de gemeenten voor uitdagingen gesteld en heeft geleid tot wijzigingen in het Nederlands integratiebeleid. Beleidsmatig werd onderzocht waar asielstatushouders ondersteuning behoeven, zodat binnen het generieke integratiebeleid maatwerk kan worden geboden aan deze doelgroep. In dit hoofdstuk wordt zowel ingegaan op maatregelen en beleidswijzigingen die gericht zijn op alle derdelanders als ook op wijzigingen die specifiek gericht zijn op asielstatushouders.

In dit hoofdstuk komen maatregelen die zijn genomen op de terreinen onderwijs, taalbeheersing, huisvesting, arbeidsmarkt, participatie en maatschappelijke begeleiding en het antidiscriminatiebeleid aan bod. Een aantal van deze maatregelen richt zich specifiek op de integratie van asielstatushouders.

6.2 Beleidsontwikkelingen

Het Rijk en de gemeenten hebben zich in 2017 extra ingezet voor de integratie en participatie van nieuwkomers 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.

6.2.1 Kwaliteitsverbetering van het asielzoekersonderwijs

Het aantal asielzoekers is in 2017 licht gedaald. Deze daling is inclusief het aantal nareizende gezinsleden van asielstatushouders.[99] Het aantal nareizende gezinsleden van statushouders nam in 2017 toe als gevolg van de hoge asielinstroom eind 2015 en 2016.

99 Zie hoofdstuk 4 voor meer informatie.

Als reactie op de daling in het aantal asielzoekers is in 2017 de aandacht van het creëren van voldoende onderwijsaanbod en een adequate bekostiging in het funderend onderwijs verschoven naar het organiseren van kwalitatief goed onderwijs voor kinderen die als asielzoekers naar Nederland zijn gekomen.[100] Het Rijk stimuleert hierbij onder meer de regionale samenwerking voor de opvang van kinderen van asielzoekers, organiseert begeleiding bij het opzetten van taalklassen en internationale schakelklassen, laat de verlengde intake en uitstroomprofielen[101] naar het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs doorontwikkelen, stelt een lerarenbeurs beschikbaar voor het professionaliseren van het Nederlands als Tweede Taal onderwijs en koppelt statushouders gericht aan arbeidsmarktregio's op basis van hun beroepscapaciteiten.[102]

In februari 2017 heeft de Onderwijsraad[103] op eigen initiatief het advies Vluchtelingen en Onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit uitgebracht.[104] In dit advies buigt de Onderwijsraad zich over de vraag: hoe kan het onderwijs vluchtelingen beter op weg helpen? Dit advies richt zich daarbij op kinderen en volwassenen zonder startkwalificatie. In het advies houdt de raad een pleidooi voor meer aandacht voor en aanvullende investeringen in onderwijs aan asielzoekers en goede basisvoorzieningen voor deze groep.

Het Rijk ziet het advies als steunbetuiging aan de door het Rijk eerder ingezette koers.[105]

6.2.2 Taalbeheersing

In 2017 zijn er op nationaal niveau in Nederland de volgende maatregelen genomen om taalvaardigheid van migranten te verbeteren:

Controle kwaliteit van het inburgeringsonderwijs

Inburgeraars bepalen zelf hoe zij zich voorbereiden op het inburgeringsexamen. Vrijwel alle inburgeraars volgen een cursus en maken voor de financiering gebruik van een lening van DUO. Het aanbod van cursussen verloopt via de vrije markt. Voor het betalen van een cursusfactuur uit de DUO-lening (een lening van de Nederlandse overheid waar inburgeraars voor in aanmerking kunnen komen) moet de cursusaanbieder beschikken over het Blik op Werk-keurmerk.[106] In juli 2017 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangegeven dat - om de kwaliteit van de lessen te borgen - alle taalaanbieders onder het Blik op Werk keurmerk voor het eind van 2018 bezoek zullen krijgen van toezichthouders die tevens in de klassen komen kijken of het inburgeringsonderwijs voldoet aan de voorwaarden.[107]

100 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 334, nr. 24.

101 Na een verlengde intake worden leerlingen aan een leerlijn gekoppeld. Tijdens de verlengde intake worden de beoogde eindniveaus vastgesteld, oftewel de uitstroomprofielen en wat er nodig is om het gewenste eindniveau te behalen.

102 *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 334, nr. 25.

103 De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, dat de regering en de Tweede Kamer over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van onderwijs adviseert.

104 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2017/vluchtelingen-en-onderwijs.-naar-een-efficientere-organisatie-betere-toegankelijkheid-en-hogere-kwaliteit/item7508. Geraadpleegd op 5 januari 2018.

105 *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 334, nr. 25.

106 Blik op Werk is een onafhankelijk kwaliteits- en kennisinstituut. Met het Blik op Werk Keurmerk wordt aangetoond dat een taal- of inburgeringscursus van goede kwaliteit is.

107 *Kamerstukken II*, 2016–2017, 32 824, nr. 199.

Box 4 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 zes 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 vijf 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 €1.250,-. 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 om de Nederlandse taal te leren.

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

Informatievoorziening DUO en transparantie cursusmarkt
Inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Dit betekent dat ze over informatie moeten beschikken over hun plichten en mogelijkheden ten aanzien van het inburgeren. In 2017 is de informatievoorziening voor inburgeraars in overleg met DUO en Blik op Werk verbeterd.[108] Hierbij gaat het bijvoorbeeld om brieven met informatie en filmpjes over het examen in meerdere talen.[109] Het Nederlandse kabinet heeft in 2017 extra ingezet om groepen met achterblijvende slagingspercentages beter te bereiken en te ondersteunen.[110]

Maatregelen om het taalniveau te verhogen
De toegang voor kansrijke asielmigranten tot professionele taalles, al voordat ze een verblijfsstatus hebben, is in 2017 verbeterd.[111] Door het COA krijgen kansrijke asielmigranten vanaf dag 1 (nog voordat ze een verblijfsstatus ontvangen) professionele taallessen aangeboden. Dit wordt uitgevoerd als onderdeel van het programma Vroege integratie en participatie van het COA.

Het programma Voorbereiding op Inburgering voor statushouders, uitgevoerd door het COA, is in januari 2017 uitgebreid van 92 naar 155 uur.

Ondersteuning van groepen met achterblijvende slagingspercentages (bijvoorbeeld vrouwen uit Somalië en Eritrea)
In 2017 liepen drie trajecten met het doel om inzichtelijk te maken welke belemmeringen groepen met achterblijvende slagingspercentages ondervinden in het behalen van hun inburgeringsexamen. Ten eerste wordt er via migrantenorganisaties informatie ingewonnen over mogelijke belemmeringen. Ten tweede voert DUO een pilot uit onder personen waarvan na een jaar nog geen inburgeringsactiviteit bekend is. Deze personen worden opgeroepen voor een gesprek. Deze pilot geeft ook informatie over achterliggende oorzaken van "achterblijven". Ten derde geeft de beoordeling door DUO van de verwijtbaarheid van overschrijdingen aanvullende informatie over bijvoorbeeld het percentage analfabeten onder de achterblijvers.[112]

Regeerakkoord
Ook in het op 10 oktober 2017 gesloten regeerakkoord is de nodige aandacht voor de taalontwikkeling van nieuwkomers. Actieve integratie door de nieuwkomers zelf is daarbij het uitgangspunt. De taaleis wordt aangescherpt van A2 naar B1 niveau. Hiertoe wordt ook taalles op niveau B1 gefinancierd door de rijksoverheid.

Om de beheersing van de Nederlandse taal –en daarmee het toekomstperspectief– te vergroten, wil het kabinet dat gemeenten actief uitvoering geven aan de bestaande

108 Blik op Werk is een onafhankelijk kwaliteits- en kennisinstituut. Met het Blik op Werk Keurmerk wordt aangetoond dat een taal- of inburgeringscursus van goede kwaliteit is.
109 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 32824 nr. 182.
110 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 32824 nr. 182.
111 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 32824, nr. 182.
112 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. Voor meer informatie zie ook *Kamerstukken II*, 2016-2017, 32824, nr. 182.

verplichting om de Nederlandse taal te leren. Het kabinet is van plan om hierover niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten.

Het regeerakkoord besteed ook aandacht aan de wijze waarop inburgeringscursussen worden gegeven en de examens worden getoetst. Het kabinet is van plan om dit te herzien waarbij kwaliteit, effectiviteit en handhaving van belang zijn.

6.2.3 Huisvesting

In 2017 zijn er op nationaal niveau in Nederland de volgende maatregelen genomen op het gebied van huisvesting van asielstatushouders:

Platform Opnieuw Thuis volgens afspraak beëindigd
Zodra asielzoekers een vergunning krijgen, worden zij gekoppeld aan een gemeente. De gemeente heeft de taak om binnen 12 weken na koppeling een reguliere woonruimte te vinden. Als gevolg van de verhoogde asielinstroom in de periode 2014-2016 heeft dit proces vertraging opgelopen.[113]

Het in 2014 opgericht Platform Opnieuw Thuis heeft zijn werkzaamheden conform de afspraken op 17 juli 2017 beëindigd. Platform Opnieuw Thuis was een samenwerkingsverband van het Rijk, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, COA en Aedes met de opdracht om gemeenten en corporaties bij het huisvesten van vluchtelingen met een verblijfsvergunning (vergunninghouders) te ondersteunen. Volgens de in 2017 verschenen eindrapportage voldoen de gemeenten op landelijk niveau aan de wettelijke taakstelling (quota) voor het huisvesten van statushouders.[114]

Regeerakkoord
In het op 10 oktober 2017 gesloten regeerakkoord is ook de nodige aandacht voor huisvesting. Een in het regeerakkoord geformuleerd voornemen is om kansrijke asielzoekers al tijdens de asielprocedure in kleinere opvangcentra in de buurt van de gemeente die hen later zal huisvesten te plaatsen. Daar kunnen zij beginnen met het leren van de Nederlandse taal en kan al tijdens de asielopvang begonnen worden met integratie in de gemeente waar zij later gehuisvest gaan worden. Verder is het nieuwe kabinet van plan om bij de plaatsing van kansrijke asielzoekers rekening met hun werkkwalificaties en het lokale baanaanbod te houden. Het aantal verhuisbewegingen wordt door deze integrale opzet tot een minimum beperkt.

6.2.4 Arbeidsmarkt

In 2017 zijn er op nationaal niveau in Nederland de volgende maatregelen genomen ten behoeve van de integratie op de arbeidsmarkt van nieuwkomers:

- **Start programma Verdere Integratie Arbeidsmarkt**

In 2017 is de voorbereiding van het programma *Verdere Integratie Arbeidsmarkt* (VIA) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestart.[115] Dit programma –

113 Voor meer informatie zie het EMN Beleidsoverzicht van het jaar 2016: EMN (2017) Migratie en asiel in Nederland. Den Haag.
114 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://www.opnieuwthuis.nl/. Geraadpleegd op 15 januari 2018.
115 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34775-XV nr. 2.

dat in de eerste helft van 2018 wordt opgestart - wil de positie op de arbeidsmarkt van Nederlanders met een migratieachtergrond verbeteren. Het programma richt zich op verschillende groepen, zoals statushouders en hun gezinsleden, jongeren met een migratieachtergrond en langdurig werklozen met een migratieachtergrond of ouderen met een migratieachtergrond.

Voor statushouders wordt bijvoorbeeld ingezet op het ontwikkelen van een intake die gemeenten kunnen gebruiken, versterking van screening en uitbreiden van taalles vanaf dag 1 bij het COA. Voor jongeren gaat het om verbetering van de studiekeuze, combinaties van werken en leren en overbruggen van (stage)discriminatie. Verder wordt bij langdurig werklozen met een migratieachtergrond ingezet op versterking van de intake en screening, combinaties van werken en leren en versterken van vakmanschap voor diversiteit.

- **Vroege integratie en participatie (van asielmigranten)**

In 2017 heeft het COA het programma 'Vroege integratie en participatie' verder vormgegeven.[116] Vroege integratie en participatie omvat alle activiteiten en werkzaamheden van het COA om beter en in een vroeger stadium aan te sluiten bij de kansen en talenten van asielzoekers, waardoor zij zo snel mogelijk kunnen participeren en integreren in Nederland.[117]

De werkzaamheden op dit terrein zijn gebaseerd op drie pijlers:
- Kansrijke koppeling (screening en matching)
- Zinvolle dagbesteding (participatie vanaf dag 1)
- Warme overdracht (klantprofiel en overdrachtsgesprekken)

Kansrijke koppeling: bij de plaatsing van vergunninghouders in een asielzoekerscentrum en bij de koppeling aan zijn toekomstige gemeente houdt het COA zoveel mogelijk rekening met het profiel van de vergunninghouder (screening en matching): werk(ervaring), studie(achtergrond), medische bijzonderheden, netwerk en ambities. In 2018 wordt onderzocht of ook kansrijke asielmigranten (die nog geen verblijfsstatus hebben) screening en matching kunnen doorlopen, zodat zij zodra zij een vergunning krijgen al geplaatst zijn in een asielzoekerscentrum in de regio waar ze meer kans hebben op het vinden van werk of een opleiding. Dit sluit aan bij de ambities in het regeerakkoord.

Zinvolle dagbesteding: via programma's als Voorbereiding op Inburgering (professionele taallessen; *Kennis van Nederlandse Maatschappij*; individuele begeleiding), *Participatie* vanaf dag 1 (participatie door middel van activiteiten binnen én buiten het asielzoekerscentrum) en het project *Voorwerk*[118] (ontwikkelen van persoonlijke 'soft skills' en culturele verschillen) stimuleert het COA asielzoekers om zich zo snel mogelijk te

116 Voor meer informatie zie ook de informatie over Maatregelen om het taalniveau te verhogen in dit hoofdstuk.

117 Voor meer informatie zie: https://www.coa.nl/nl/voor-gemeenten/vroege-integratie-en-participatie. Geraadpleegd op 31 januari 2018.

118 Voor meer informatie wordt verwezen naar: http://www.iom-nederland.nl/nl/integratie/voorwerk. Geraadpleegd op 21 februari 2018.

richten op hun toekomst (in Nederland of elders). Asielzoekers krijgen kennis en instrumenten aangereikt voor de stappen die ze moeten ondernemen richting een opleiding, of (vrijwilligers)werk. Daarbij is het de bedoeling maatwerk te leveren, afgestemd op het profiel en de ambities van de asielzoeker.

Warme overdracht: Om te zorgen voor een doorgaande integratielijn worden de gegevens van de vergunninghouder (met zijn toestemming) overgedragen naar zijn toekomstige gemeente. Dit gebeurt via het klantprofiel en via overdrachtsgesprekken. Het klantprofiel is een document dat alle informatie bevat (studie- en werkachtergrond; activiteiten; deelname aan programma's; ambities; etc.) die over de vergunninghouder tijdens zijn periode in de opvang is verzameld. Deze informatie wordt digitaal gedeeld met de toekomstige gemeente. Daarnaast wordt ook tijdens overdrachtsgesprekken met gemeenten gesproken over (en in voorkomende gevallen met) vergunninghouders. Het doel is om te borgen dat maatwerkbegeleiding zoveel mogelijk kan worden doorgezet. De overdrachtsmomenten moeten ertoe leiden dat gemeenten eerder betrokken raken bij vergunninghouders, zodat zij hen trajecten naar werk of scholing kunnen aanbieden. Eventuele onduidelijkheden in het klantprofiel kunnen ook op deze manier worden toegelicht.

De 'casemanagers met aandachtsgebied participatie' ondersteunen locaties bij het realiseren van deze doorgaande lijn. Deze casemanagers ondersteunen de locaties in hun regio, door als aanspreekpunt te fungeren voor activiteiten gericht op een vroege integratie en participatie. Ze slaan een brug tussen de vergunninghouders en asielzoekers op de COA-locaties en gemeenten, regiocoördinatoren van Divosa[119], werkgevers, opleidingsinstituten, organisaties die vrijwilligerswerk aanbieden en andere initiatiefnemers in de regio.

Regeerakkoord
Het op 10 oktober 2017 gesloten regeerakkoord besteed aandacht aan de arbeidsmarktparticipatie van derdelanders. Het streven is om nieuwkomers zo snel mogelijk aan een het werk te krijgen. Verwijtbaar niet inburgeren heeft consequenties, zoals het verliezen van de verblijfstatus voor reguliere migranten en het niet verkrijgen van een sterkere verblijfsstatus voor asielvergunninghouders. Ook een korting op de uitkering bij mensen die niet goed inburgeren is aan de orde.

In het regeerakkoord wordt extra aandacht besteed aan de arbeidsmarktparticipatie van asielstatushouders. Eventuele maatregelen zijn gericht op een vroege screening en matching van vergunninghouders op arbeid en opleiding (zie ook hierboven) en zien bijvoorbeeld ook op een verplicht leer- en (vrijwilligers)werktraject voor asielstatushouders die aangewezen zijn op een bijstandsuitkering.

119 Divosa is een vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein.

6.2.5 Participatie en maatschappelijke begeleiding

Wijziging Wet inburgering
De Wet inburgering is met ingang van 1 oktober 2017 gewijzigd.[120] Naast de invoering van de participatieverklaring is met de wijziging de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten in de wet vastgelegd.

a) Invoering participatieverklaring
Met ingang van 1 oktober 2017 is de participatieverklaring voor nieuwkomers een verplicht onderdeel van de inburgering geworden. Dat betekent dat alle nieuwkomers als onderdeel van hun inburgeringsexamen het traject rond de participatieverklaring moeten doorlopen bij de gemeente. Het gaat daarbij om asielmigranten, maar ook om migranten die komen in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging.

Het participatieverklaringstraject bestaat uit een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Via dit traject laten gemeenten nieuwkomers kennis maken met de rechten en plichten en de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving. Het traject wordt afgesloten met het ondertekenen van een verklaring. Daarmee verklaart de nieuwkomer kennis te hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, deze te respecteren en actief een bijdrage te willen leveren aan die samenleving.[121]

Inburgeringsplichtigen die verwijtbaar weigeren de verklaring te ondertekenen kunnen een boete van maximaal €340 krijgen. Deze boete kan herhaald worden. Daarnaast kan het niet voldoen aan het gehele inburgeringsexamen ertoe leiden dat er geen permanente verblijfsvergunning kan worden verstrekt en dat het Nederlanderschap niet verkregen kan worden.[122]

b) Maatschappelijke begeleiding van asielmigranten
Door de wijziging van de Wet inburgering krijgen gemeenten als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding de taak om asielgerechtigden te adviseren over de te volgen inburgeringscursus. Dit biedt gemeenten meer ruimte om inburgeringsplichtigen die moeite blijken te hebben met inburgeren op weg te helpen, bijvoorbeeld richting een passende cursus.

Gemeenten hebben de ruimte om de maatschappelijke begeleiding deels zelf in te vullen, bijvoorbeeld bij hulp rond de start van de inburgering of kennismaking met lokale organisaties. Het budget voor gemeenten is hiervoor verhoogd van €1.000 naar €2.370 per asielmigrant.

Met de wetswijziging is in de wet opgenomen dat de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten (vergunninghouders en hun nareizende gezinsleden), in de gemeente waar zij zich vestigen, bestaat uit de volgende componenten:

120 Stb 2017, 285.
121 Voor meer informatie zie Staatsbladnummer: 2017/285 en 2017/287 (inwerkingtreding).
122 Het is mogelijk om voor een vrijstelling van het inburgeringsexamen in aanmerking te komen. Meer informatie hierover is hier te vinden op: https://ind.nl/Paginas/Inburgering-in-Nederland.aspx. Geraadpleegd op 20 februari 2018.

- Praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen.
- Hulp bij het starten van de inburgering.
- Stimuleren van participatie en integratie.

Handreiking voor ondersteuning van Eritrese nieuwkomers bij hun integratie
In augustus 2017 heeft het Kennisplatform Integratie en Samenleving een handreiking voor ondersteuning van Eritrese nieuwkomers bij hun integratie gepubliceerd.[123] De handreiking is uitgewerkt onder leiding van een begeleidingscommissie vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders.[124] Om de handreiking te schrijven is informatie uit eerder uitgevoerde verkenningen onder Eritrese statushouders en andere rapporten bij elkaar gebracht.

Aanleiding voor deze handreiking is het feit dat een groot deel van de recent in Nederland aangekomen Eritrese asielstatushouders op grote afstand van de Nederlandse samenleving staat en met verschillende problemen kampt. Bij een deel staat volgens de analyse van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) een breed spectrum van elkaar versterkende problemen, zowel op psychosociaal als sociaal-maatschappelijk gebied, de integratie en het welzijn in de weg. Tegelijkertijd stelt de handreiking dat vooral veel van de jongeren leergierig zijn, een indrukwekkende veerkracht en een sterk doorzettingsvermogen hebben. Volgens de handreiking is een creatieve, integrale en cultuur-sensitieve aanpak van cruciaal belang om de integratie en participatie van Eritrese statushouders van de grond te krijgen.

Het doel van de handreiking is de kennispositie en het handelingsperspectief van lokale overheden, maatschappelijke en hulpverleningsorganisaties te vergroten.

Verbeteren informatievoorziening - Facebookpagina 'Eritreeërs Gezond' van start
De bestaande Facebookpagina's 'Syriërs Gezond' en 'Opgroeien in Nederland' hebben als doel te voorzien in een behoefte aan laagdrempelige, toegankelijke en betrouwbare informatie over gezondheid en zorg, opgroeien en opvoeden in Nederland. Deze behoefte bleek ook groot onder de Eritrese nieuwkomers. In september 2017 is daarom de Facebookpagina 'Eritreeërs Gezond' van start gegaan. Op deze pagina ondersteunen Nederlandse professionals van de GGD's in de regio's Utrecht, Amsterdam en Kennemerland, en Pharos Eritrese professionals bij het beantwoorden van vragen en verstrekken van betrouwbare informatie. Zo doen de Eritrese teamleden werkervaring op in Nederland.[125]

Regeerakkoord
Op het gebied van participatie en maatschappelijke begeleiding besteed het op 10 oktober 2017 gesloten regeerakkoord aandacht aan de toegang tot sociale zekerheid

123 De handreiking is hier te vinden: https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/handreiking-ondersteuning-eritrese-nieuwkomers-bij-integratie.pdf. Geraadpleegd op 15 januari 2018.
124 Het OndersteuningsTeam Asielzoekers en Vergunninghouders heeft gemeenten tot 1 juli 2017 ondersteund bij diverse vraagstukken rondom asielbeleid en integratie (huisvesting statushouders, onderwijs, noodopvang, participatie etc.).
125 Voor meer informatie wordt verwezen naar: https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/facebookpagina-eritreeers-gezond-van-start. Geraadpleegd op 6 januari 2017.

van nieuwkomers. Uitgangspunt is dat te veel nieuwkomers te lang aangewezen blijven op een bijstandsuitkering. Om dat te voorkomen dient er, waar mogelijk, een activerend en tegelijk ontzorgend systeem van sociale voorzieningen te zijn. Een simpeler en activerend systeem van voorzieningen voor statushouders kan inhouden:

- integratie met burgerschapswaarden en een verplicht leer- en (vrijwilligers)werktraject;
- een begeleide toegang tot de verzorgingsstaat: gemeenten innen de zorgtoeslag, huurtoeslag en bijstand gedurende de eerste twee jaar en de nieuwkomer ontvangt deze voorzieningen en begeleiding in natura met leefgeld.

6.2.6 Antidiscriminatie beleid

In 2017 zijn de volgende ontwikkelingen geweest ten aanzien van de bevordering, implementatie en monitoring van anti-discriminatiebeleid:

Nationaal Actieprogramma tegen discriminatie

In maart 2017 is de eerste voortgangsrapportage van het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie verschenen. Aan de hand van de vier hoofdpijlers van het actieprogramma (preventie en bewustwording, samenwerking en infrastructuur, lokale aanpak, kennis en onderzoek) worden de voortgang en resultaten van belangrijke maatregelen binnen het actieprogramma toegelicht.

Uit de voortgangsrapportage blijkt dat het maatschappelijk debat over discriminatie zeer intensief werd gevoerd. Steeds meer maatschappelijke organisaties, instellingen en sociale partners tonen hun betrokkenheid bij de agendering en aanpak van het probleem. De verwachting is dat in het voorjaar 2018 de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer zal worden gezonden.

Het kabinet zet met het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie een samenhangende aanpak in om discriminatie te voorkomen en tegen te gaan. De daarbij betrokken departementen (SZW, JenV, OCW, VWS, onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) voeren gezamenlijk en in gesprek met betrokken maatschappelijke partijen deze aanpak van discriminatie uit. Een voorbeeld - dat zich ook op lokaal niveau manifesteert - is het convenant over discriminatie tussen politie, Openbaar Ministerie en anti-discriminatievoorzieningen (organisaties waar slachtoffers van discriminatie terecht kunnen voor gratis advies en bijstand) met hernieuwde afspraken en met als doel de samenwerking en de ketenaanpak van discriminatie te verbeteren. De komende jaren wordt binnen het kader van het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie verder geïnvesteerd in de samenwerking tussen alle bij de bestrijding van discriminatie betrokken partners, zowel binnen als buiten de overheid.[126]

In Nederland bestaat een voor Europa uniek stelsel van anti-discriminatievoorzieningen. Elke gemeente heeft een dergelijke voorziening ingericht of zich erbij aangeslo-

126 Meer informatie over de voortgang en resultaten binnen het Nationaal actieprogramma tegen discriminatie is hier te vinden: *Kamerstukken II*, 2016–2017, 30 950, nr. 107.

ten. Zij opereren op lokaal of op regionaal niveau. In het kader van het Nationaal actieprogramma moet worden bezien of alle voorzieningen in staat zijn om kwalitatief even goede bijstand te verlenen. Daar zijn in 2017 twee onderzoeken naar gedaan. In maart 2017 is een onderzoek naar de werking van de anti-discriminatievoorzieningen in de praktijk opgeleverd.[127] Uit dit onderzoek is gebleken dat discriminatie het best kan worden bestreden daar waar het plaatsvindt: op lokaal niveau. Eind 2017 is onderzoek gedaan naar de visie van de gemeenten op de anti-discriminatievoorzieningen. Dit onderzoek wordt begin 2018 openbaar gemaakt.

Daarnaast wordt er gewerkt aan een handreiking voor gemeenten om lokaal antidiscriminatiebeleid vorm te geven. Deze handreiking volgt op een enquête onder gemeenten naar hun beleid tegen discriminatie. De handreiking biedt gemeenten tips, goede voorbeelden en achtergrondinformatie over discriminatie en wetgeving. De handreiking zal begin 2018 klaar zijn.

Regeerakkoord
Het kabinet Rutte III zet in op een stevige aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie. Alle vormen van arbeidsmarktdiscriminatie zijn ontoelaatbaar. Daarom is het kabinet voornemens het Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie dat in 2014 is gelanceerd, voort te zetten. In het vernieuwde Actieplan zal onder meer aandacht zijn voor het bestrijden van discriminatie in sollicitatieprocedures en bij zwangerschap en een stevige handhavende rol voor de Inspectie SZW.

De nieuwe regering wil dat de overheid als werkgever het goede voorbeeld zal geven door een actief diversiteits- en antidiscriminatiebeleid te voeren.

127 Het rapport is hier te vinden https://www.regioplan.nl/publicaties/rapporten/onderzoek_werking_van_de_adv_s_in_de_praktijk_1. Geraadpleegd op 31 januari 2018.

7 IRREGULIERE MIGRATIE

7.1 Inleiding

Het volgende hoofdstuk gaat in op de belangrijkste beleidswijzigingen op het gebied van irreguliere migratie en grenstoezicht.

In Nederland voeren de Politie en Koninklijke Marechaussee toezichtstaken uit in kader van het bestrijden van illegaliteit. Dit betreft (mobiele) toezicht nabij de binnengrenzen en op haventerreinen en binnenlandse vreemdelingentoezicht om (on)rechtmatigheid van een verblijf vast te stellen. Daarnaast hebben de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zich het afgelopen jaar gefocust op preventie van irreguliere migratie.

In dit hoofdstuk komen beleidswijzigingen die het Rijk in 2017 heeft doorgevoerd aan bod. De wijzigingen hebben onder andere betrekking op het aanpakken van misbruik van legale migratie kanalen en op de preventie van irreguliere migratie. Verder wordt ook aandacht besteed aan het monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes.

7.2 Beleidsontwikkelingen

Het Rijk heeft in 2017 verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op gebied van irreguliere migratie en grenstoezicht. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

7.2.1 Misbruik van legale migratiekanalen

Wijziging Schengengrenscode
Sinds de wijziging in de Schengengrenscode in april 2017 worden alle EU-burgers bij het passeren van de buitengrens systematisch gecontroleerd in de registers (100%-controle).[128] Hiervoor was het al verplicht voor lidstaten van de EU om onderdanen van derde landen (niet-EU landen) bij inreis systematisch te controleren aan de hand van alle databanken. Met deze wijziging wordt deze systematische controle zowel bij de inreis als uitreis uitgevoerd en zowel bij onderdanen van derde landen én personen die het recht van vrij verkeer genieten.

Visum liberalisering
Met ingang van 1 januari 2017 hebben aanpassingen plaatsgevonden in de terugkeerondersteuning om onder andere irreguliere migratie uit visumvrije landen te ontmoedigen. Deze aanpassingen maken onderdeel uit van een bredere herziening van de terugkeerondersteuning (zie het hoofdstuk 8 Terugkeer).

128 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 30176, nr. 35.

Vreemdelingen uit visumvrije landen en landen in de ring rond Europa komen per 1 januari 2017 niet meer in aanmerking voor deelname aan het Return and Emigration Assistance from the Netherlands (REAN) programma via de IOM en aanvullende financiele ondersteuning (Zie hoofdstuk 8 Terugkeer, box 6). Voor kwetsbare vreemdelingen kan de DT&V een uitzondering maken.[129]

Aanscherping toezicht en handhaving
De IND gaat haar toezichts- en handhavingstaken verder aanscherpen. Dat schrijft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in zijn brief aan de Tweede Kamer van 21 december 2017 in reactie op het rapport 'Tussen handhaven en dienstverlenen' van Inspectie Justitie en Veiligheid.[130] De Inspectie Justitie en Veiligheid presenteert hierin haar onderzoek naar het toezicht van de IND op werkgevers die als erkend referent zijn aangemerkt.

De IND heeft sinds de invoering van de Wet modern migratiebeleid in juni 2013 de taak om toezicht te houden op de erkend referent.

Box 5 Wat is een erkend referent?

Een erkend referent is een organisatie, zoals een werkgever, een onderwijsinstelling of een au-pairbureau, die belang heeft bij de overkomst van een werknemer, een student of een au-pair van buiten de Europese Unie naar Nederland.

Het houden van toezicht op de erkend referent is een nieuwe taak die bovendien wezenlijk anders is dan de andere taken van de IND. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat het toezicht op een aantal terreinen nog niet voldoende effectief is. Alhoewel de IND stappen heeft gezet in de uitvoering van deze nieuwe taak dient het toezicht verder te worden aangescherpt. De Inspectie heeft hiertoe een aantal aanbevelingen gedaan in het rapport:

- Zorg voor waarborgen zodat dienstverlenende en toezichts- en handhavingstaken in de praktijk niet met elkaar kunnen conflicteren;
- Verbeter de informatiepositie ten behoeve van signalering, draag daarbij zorg voor borging van de samenwerking met andere overheidsorganisaties en optimale benutting van de mogelijkheden voor geautomatiseerde informatie-uitwisseling;
- Bezie of er voldoende capaciteit beschikbaar is voor toezichts- en handhavingstaken;
- Maak de inspanningen, resultaten en zo mogelijk de effecten van het toezicht en de handhaving inzichtelijk zowel ten behoeve van de interne aansturing als de externe handhavingscommunicatie;
- Draag er zorg voor dat medewerkers bij de uitvoering van het boetebeleid voldoende handvatten hebben om consequent te kunnen handelen bij het geven van een waarschuwing en een eventuele daarop volgende boete aan erkend referenten.[131]

129 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 19637, nr. 2257.
130 'Rapport "Tussen handhaven en dienstverlenen. Over het toezicht van de IND op de werkgever als erkend referent"', Rijksoverheid 21 november 2017, www.rijksoverheid.nl.
131 Sinds de invoering van het modern migratiebeleid (MoMi) op 1 juni 2013 heeft de IND de bevoegdheid gekregen om waarschuwingen en bestuurlijke boetes op te leggen indien door (erkend) referenten of vreemdelingen niet wordt voldaan aan gestelde regels met betrekking tot de informatie-, administratie-, of de zorgplicht.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid onderschrijft de onderzoekconclusies en heeft aangegeven uitvoering te geven aan alle aanbevelingen uit het onderzoek.

Nieuwe plannen
Naast de bestaande samenwerking, nationaal en internationaal, is in het kader van de Nederlandse zetel in de VN-Veiligheidsraad eind 2017 een sanctie-initiatief m.b.t. Libië voorbereid ter berechtiging van mensensmokkelaars.[132]

Daarnaast heeft de Koninklijke Marechaussee op 10 januari 2017 aangekondigd dat het aantal honden dat wordt ingezet voor grensbewakingstaken wordt uitgebreid met tien honden.[133] In 2019 zou de Koninklijke Marechaussee volgens planning dan in totaal 14 zogenaamde 'migratiehonden' in dienst hebben. De honden worden ingezet voor de opsporing van personen die met behulp van vrachtwagens illegaal Nederland proberen in te reizen om op die manier de mensensmokkelpraktijken te ontmoedigen.

Op 1 juni 2017 is in de Voorjaarsnota 2017 van de minister van Financiën bekend gemaakt dat de Koninklijke Marechaussee structureel €20 miljoen extra beschikbaar krijgen ten behoeve van de uitbreiding van de capaciteit voor grensbewaking, in opvolging van de €20 miljoen die reeds was toegezegd in de Rijksbegroting 2017.[134] Het doel van deze maatregel is om de reeds ingezette verhoging van de capaciteit voor grensbewaking met 135 fte voort te zetten en uit te breiden met 65 fte, onder andere op de luchthavens.[135]

Op 19 september 2017 is in de Rijksbegroting 2018 van het ministerie van Defensie aangekondigd dat in 2018 ruim €2,2 miljoen en in 2019 ruim €23,4 miljoen wordt vrijgemaakt voor de capaciteitstekorten van de Koninklijke Marechaussee bij haar grensbewakingstaak op luchthavens en maritieme doorlaatposten.[136] Deze bedragen komen bovenop de reeds in de Voorjaarsnota toegezegde €20 miljoen.

7.2.2 Preventie van irreguliere migratie

Informatiecampagnes
In de reactie van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 22 maart 2017 op een rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid definiëren ze de kabinetsinzet voor informatiecampagnes in herkomst- en transitlanden. In het onderzoeksrapport *Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns* worden 33 internationale informatiecampagnes beschreven en getoetst op de onderliggende uitgangspunten.[137] Op basis van de resultaten uit het rapport stellen de staatssecretaris van

132 'Koenders wil VN-sancties tegen mensensmokkelaars in Libië', Rijksoverheid 6 juli 2017, rijksoverheid.nl.
133 'Marechaussee zet vaker honden in tegen mensensmokkel', De Gelderlander 3 september 2017, gelderlander.nl; 'Marechaussee wil minimaal tien migratiehonden', De Gelderlander 11 januari 2017, gelderlander.nl.
134 Ministerie van Financiën, Aanbiedingsbrief Voorjaarsnota 2017, 1 juni 2017.
135 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34775 X, nr. 2.
136 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34775 X, nr. 2.
137 Schans, D. & C. Optekamp, Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns, WODC: The Hague, 2016.

Justitie en Veiligheid en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking dat de kabinetsinzet zich concentreert op drie punten:
1) het effectiever maken van informatiecampagnes;
2) meer coördinatie op Europees niveau bij informatiecampagnes;
3) het aanpakken van de grondoorzaken voor migratie zodat de noodzaak van irreguliere migratie afneemt.

In 2017 is de Nederlandse overheid een informatiecampagne gestart gericht op Albanezen die erover nadenken naar Nederland te emigreren.[138] De campagne is een samenwerkingsproject van IOM en DT&V en kost € 72.000.[139] Het doel van de campagne is om Albanezen te informeren dat het geen zin heeft om naar Nederland te reizen voor illegaal werk of asiel; Nederland beschouwt Albanië als een veilig land van herkomst. In 2016 kende Nederland een hoge instroom van Albanese asielzoekers. Met de informatiecampagne wil de Nederlandse overheid de Albanezen direct bereiken, bijvoorbeeld met behulp van workshops op middelbare scholen in Albanië en social media. Dit ter correctie van het beeld dat mensensmokkelaars schetsen.

Eind 2017 zijn twee programma's gestart voor informatievoorziening van inwoners van belangrijke herkomstlanden van irreguliere migratie (Gambia, Guinee, Irak, Nigeria, Senegal) naar de EU: (1) De 'social enterprise' Seefar[140] doet dit door middel van één op één gesprekken met vertrouwenspersonen en discussiebijeenkomsten, ondersteund door gesprekken per telefoon en interventies via andere media. Met dit project is een bedrag van € 2.000.000 gemoeid. En (2) de IOM zet uit Libië terugkerende migranten in die via hun eigen sociale netwerk hun ervaringen delen. De kosten van dit programma zijn € 1.250.000. Beide programma's zijn opgezet volgens de laatste inzichten voor effectieve informatiecampagnes, overeenkomstig de kabinetsinzet (zie ook bovenstaande Kabinetsreactie naar aanleiding van het WODC rapport). Beide programma's worden gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Eind 2017 is vanuit DT&V gestart met de voorbereiding van een awareness campagne in Sierra Leone in samenwerking met Caritas.[141] Dit programma is gestart in februari 2018 en wordt gefinancierd door DT&V.[142] Het programma geeft een beeld van de gevolgen van illegaal reizen maar toont ook de mogelijkheid om met geldige documenten legaal te reizen. Bij de uitvoering zal voor de verspreiding van de boodschap veelal gebruik gemaakt worden van sociale media, maar ook theatervoorstellingen, televisie-uitzendingen, gemeentelijke en kerkelijke bijeenkomsten, verspreiding van pamfletten etc.

138 'Start informatiecampagne asielzoekers Albanië', Rijksoverheid 20 juli 2017, www.rijksoverheid.nl.
139 'Nederlandse workshops moeten Albanezen in eigen land houden', NOS 27 juli 2017, www.nos.nl.
140 Zie de website van Seefar: https://seefar.org/.
141 Caritas opereert wereldwijd met o.a. een afdeling in Sierra Leone.
142 Deze informatie is aangeleverd door de DT&V op 23 februari 2018.

Samenwerking met veilige landen van herkomst
Nederland werkte in 2017 onder andere met de volgende landen samen om irreguliere migratie te voorkomen;

a) In 2017 zijn samen met Libië, Marokko en Algerije activiteiten ontwikkeld onder andere op het gebied van terugkeer, bescherming van vluchtelingen en migranten en effectief grensbeheer.
b) In vervolg op 2016, is Nederland in 2017 met behulp van 'twinning projecten' een samenwerkingsverband aangegaan met Servië en Kosovo. De Twinningprojecten hadden deels een focus op asielprocedures en zijn meerjarige projecten opgezet vanuit de EU en met betrokkenheid van andere lidstaten.[143]
c) Er is een Informatiecampagne opgezet voor Albanezen, in samenwerking met Albanië (zie 7.2.3).
d) In 2017 zijn activiteiten gestart en voortgezet in de Sahel in het kader van het regionale 'Sahel programma' met UNDOC. Dit programma loopt van 2014-2019.[144]
e) In Nigeria is een project gestart in 2017, gericht op capaciteitsopbouw van de Nigeriaanse immigratiedienst en het mensenhandelagentschap.
f) In Mali is een informatiecampagne gestart in samenwerking met de Malinese autoriteiten in het kader van de ondersteuning van het Malinese migratiebeleid.[145]
g) Ook werd in 2017 vanuit de DT&V en de Dienst Justitiële Inrichtingen gestart met het bieden van ondersteuning aan Sierra Leone om de band met de immigratiedienst aldaar te versterken. Dit werd gedaan in de vorm van het leveren van apparatuur en voertuigen die door de immigratiedienst kunnen worden ingezet.[146]

7.2.3 Monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes

In 2017 werkte de IOM met financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het verzamelen en analyseren van gegevens over irreguliere migratie richting Europa uit een aantal herkomstlanden (Ethiopië, Irak, Nigeria en Somalië, aangevuld met al bestaande gegevens m.b.t. Afghanistan en Pakistan). Het onderzoek behelst surveys met een groot aantal respondenten op verschillende punten op de route, en behelst onder meer sociaal-demografische profielen van migranten, motieven voor migratie, kwetsbaarheden en beeld en keuzen van routes en bestemmingslanden. Resultaten van het onderzoek worden verwacht in 2018.

In 2017 heeft Nederland een vrijwillige donatie van €165.000 gedaan aan de EU-operatie *Sophia*, ter ondersteuning en training van de Libische kustwacht, teneinde de irreguliere migratie over de centrale Middellandse Zeeroute tegen te gaan. Ook ondersteunde Nederland een project van de IOM met €1,5 miljoen, dat deels was bedoeld voor de ondersteuning van de Libische kustwacht.[147]

143 Twinning is een instrument van de EU waarbij lidstaten kennis uitwisselen met kandidaat-lidstaten, nieuwe lidstaten en buurlanden van de EU. Voor meer informatie word verwezen naar de website van de Rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl.
144 Voor meer informatie wordt verwezen naar de website van UNDOC: https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/newrosenwebsite/sahel-programme/sahel-programme.html.
145 Informatie aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 16 februari 2018.
146 Informatie aangeleverd door DT&V op 23 februari 2018.
147 Kamerbrief van 20 december 2017 inzake Ondersteuning kustwacht Libië.

8 TERUGKEER

8.1 Inleiding

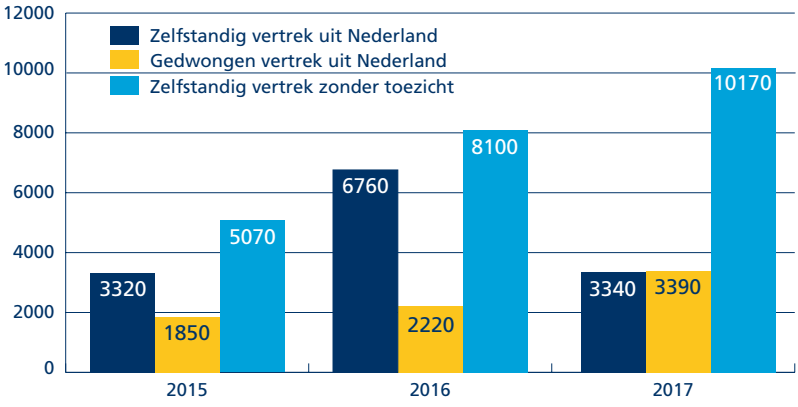
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsontwikkelingen op het gebied van terugkeer van migranten uit derde landen. Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de belangrijkste cijfers met betrekking tot de terugkeer van migranten uit derde landen. In de daaropvolgende paragraaf worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen besproken omtrent: het bewijzen van risico op onttrekking aan toezicht, inreisverboden, geassisteerde vrijwillige terugkeer, herintegratieondersteuning, de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, terugkeer van (ernstig) zieke vreemdelingen en de samenwerking met derde landen van herkomst en transitlanden op het gebied van terugkeer.

In 2017 heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) 16.900 migranten uit derde landen geregistreerd die Nederland al dan niet aantoonbaar hebben verlaten.[148]

Vergeleken met 2016 is dit een verwaarloosbare daling (ca. 1%); in dat jaar registreerde DT&V 17.080 migranten uit derde landen die vertrokken uit Nederland. Alhoewel het aantal dus vrijwel overeenkomt met een jaar eerder, is de samenstelling wel duidelijk veranderd. In 2016 was de groep vreemdelingen die zelfstandig vertrok uit Nederland aanzienlijk groter. In dat jaar maakte deze groep bijna 40% uit van het totaal, in 2017 is dit percentage slechts een kleine 20%.

In 2017 is de groep 'zelfstandig vertrek uit Nederland' zelfs kleiner dan de groep 'gedwongen vertrek uit Nederland'; dit was in de periode 2015-2016 niet het geval.[149] Bij de groep 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' is een duidelijke stijging te zien vergeleken met 2016.

Afbeelding 7: Aantal teruggekeerde personen geregistreerd door DT&V in 2015, 2016 en 2017



Bron: DT&V (2017), vertrekcijfers

148 Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2017). 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.

149 Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). (2017). 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.

8.2 Beleidsontwikkelingen

Er zijn in 2017 verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op het gebied van terugkeer. Hierbij gaat het onder andere om inreisverboden in het kader van terugkeer, aanpassingen van terugkeerprogramma's, de terugkeer van (ernstig) zieke vreemdelingen en de samenwerking met derde landen van herkomst en transitlanden.

Hogere drempel risico op onttrekking aan toezicht
De hoogste Nederlandse bestuursrechter heeft in 2017 een aantal uitspraken gedaan[150] waardoor het in sommige gevallen moeilijker wordt om:

a. een vertrektermijn te onthouden aan een vreemdeling die een terugkeerbesluit krijgt opgelegd. Een terugkeerbesluit is een verklaring of uitspraak waarin bepaald wordt dat een vreemdeling niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijft en dus moet vertrekken.
b. de desbetreffende vreemdeling vast te mogen zetten in afwachting van vertrek ('inbewaringstelling')
c. (indirect) een inreisverbod op te leggen. Vreemdelingen met een inreisverbod mogen niet reizen naar Nederland, andere EU landen, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland.

Als er een risico is dat een vreemdeling zich zal onttrekken aan overheidstoezicht om de terugkeer te voorkomen (*'risk of absconding'*), zijn er gevallen waarin de overheid deze vreemdeling in bewaring mag stellen. De rechter heeft met deze uitspraken duidelijk gemaakt dat er in een aantal gevallen beter gemotiveerd en onderbouwd moet worden, per individu, waarom er een risico is dat een bepaalde vreemdeling zich zal onttrekken aan overheidstoezicht en het daarom nodig is om deze in bewaring te stellen.

Toelichting: Bij de beoordeling of er een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken wordt een verschil gemaakt tussen lichte en zware gronden. Zware gronden (bijv. verstrekken van onjuiste gegevens, vernietigen van identiteitsdocumenten) zijn op zichzelf genomen voldoende voor het oordeel dat er een risico is dat de vreemdeling onderduikt en hoeven door de autoriteiten niet nader gemotiveerd te worden. De rechter heeft in de uitspraak van 24 maart echter aangegeven dat ook sommige zware gronden toch nader gemotiveerd moeten worden. Dit betekent een aanpassing van het beleid op dit punt. Dit is per 1 oktober 2017 verwerkt in de regelgeving.[151]

Inreisverboden
Zoals in bovenstaande paragraaf beschreven, is het in sommige gevallen lastiger geworden om een inreisverbod op te leggen.

Vanaf 1 april 2017 is de mogelijkheid uitgebreid om een inreisverbod op te leggen aan vreemdelingen die een vertrektermijn hebben gekregen. Dit mag nu onder andere bij

150 ABRvS 24 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:793; ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1725 (201604476/1).
151 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 15 september 2017, nummer WBV 2017/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, 53847.

vreemdelingen die op basis van een visum, die door eigen schuld niet meer voldoen aan de voorwaarden voor het verblijf, in Nederland verblijven en bij wie er tegelijkertijd geen risico is dat ze zich aan toezicht zullen onttrekken.

Ook mag er vanaf april 2017 een inreisverbod opgelegd worden aan vreemdelingen die zonder gerechtvaardigde/logische reden de aanvraag voor een verblijfsvergunning (asiel) voor bepaalde tijd intrekken voordat er een beslissing is genomen, terwijl er aanwijzingen zijn dat de aanvraag niet kansrijk geacht moet worden.[152] Deze maatregel is vooral van toepassing op aanvragers uit veilige landen. Bij het intrekken van dit soort aanvragen kan er voortaan meteen een terugkeerbesluit en inreisverbod volgen.

Geassisteerde vrijwillige terugkeer
Migranten uit visumvrije landen en uit landen in de ring rond Europa komen per 1 januari 2017 niet meer in aanmerking voor deelname aan het REAN-programma via de IOM. Het REAN-programma ondersteunt migranten bij vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst of een ander land waar permanent verblijf mogelijk is en gefinancierd wordt door de Nederlandse overheid.[153] Deze aanpassingen maken onderdeel uit van een bredere herziening van de terugkeerondersteuning. Het doel hiervan is om te beperken en/of te voorkomen dat vreemdelingen voor deze financiële ondersteuning naar Nederland komen en om de bedragen in Nederland meer in lijn te brengen met de niet-bindende EU-standaarden. Tot slot hebben de aanpassingen als doel om de focus meer te laten aansluiten bij de prioriteiten in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid[154].

Box 6 Wat is een terugkeerprogramma?

Vreemdelingen die willen terugkeren naar hun land van herkomst kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor terugkeerondersteuning. De basis terugkeerondersteuning wordt verstrekt via het REAN programma dat door de IOM wordt uitgevoerd. De aangeboden ondersteuning bestaat uit voorlichting over vrijwillige terugkeer, assistentie bij het verkrijgen van een reisdocument, een vliegticket, een beperkte financiële ondersteuningsbijdrage en (indien noodzakelijk) medische ondersteuning. De ondersteuningsbijdrage is bestemd voor eventuele reiskosten in het land van herkomst en de eerste kosten van levensonderhoud, zoals voedsel en onderdak. Daarnaast is er aanvullende terugkeerondersteuning die gericht is op de herintegratie in het land van herkomst. De herintegratieondersteuning bestaat onder andere uit ondersteuning in natura; hierbij kan men denken aan het geven van trainingen of opleidingen, ondersteuning bij het opzetten van een bedrijfje of het vinden van werk, maar ook het bieden van onderdak of opvang. De herintegratieondersteuning bestaat daarnaast ook uit een beperkte financiele bijdrage.

152 Besluit van de Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie van 28 maart 2017, nummer WBV 2017/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2017, 17943.
153 'Terugkeer naar uw land van herkomst (REAN), IOM Nederland 28 december 2017, www.iom-nederland.nl
154 Voor meer informatie wordt verwezen naar: http://www.iom-nederland.nl/nl/nieuws-1-1-2017. Geraadpleegd op 16 februari 2018.

Als uitvoerder van het terugkeerbeleid probeert de DT&V zelfstandige en duurzame terugkeer te bevorderen. De DT&V onderhoudt hiervoor subsidierelaties met inter- en non-gouvernementele organisaties die terugkeerprojecten uitvoeren.[155] In Nederland verzorgen verschillende organisaties terugkeerprojecten en verstrekken terugkeerondersteuning, o.a. de 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.

Afschaffing herintegratieondersteuning
De financiële herintegratieondersteuning voor ex-asielzoekers van €1.750, voorheen Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT)[156] is afgeschaft en per 1 juli 2017 vervangen door:

- Een standaard herintegratieondersteuning ter waarde van maximaal €1.800 waarvan maximaal €300 in geld en de rest in natura.
- Aanvullende herintegratieondersteuning is mogelijk voor groepen die prioriteit hebben, ter waarde van maximaal €1.500. De hoogte van de ondersteuning en de doelgroep is daarbij afhankelijk van de specifieke behoefte.

Anders dan de voormalige HRT is deze algemene herintegratieondersteuning beschikbaar voor (ex-)asielzoekers én vreemdelingen zonder asielachtergrond.

Opschorting Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring
In april 2017 is de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel 'Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring'[157] opgeschort vanwege de destijds demissionaire status van het kabinet.[158] Na het aantreden van het nieuwe kabinet is de behandeling van dit wetsvoorstel hervat.[159] Met dit wetsvoorstel krijgt vreemdelingenbewaring een eigen en bestuursrechtelijk regime dat van toepassing zal zijn op alle soorten vreemdelingenbewaring (ook grensbewaring). Voorheen viel het regime van vreemdelingenbewaring nog onder het strafrecht. De wet moet er onder andere toe leiden dat de omstandigheden in vreemdelingenbewaring nog meer aansluiten bij de persoonlijke situatie van vreemdelingen, die immers niet als straf in bewaring worden geplaatst.[160] Ook geeft de wet meer bevoegdheden aan de directeur van de detentielocatie en aan DT&V om terugkeer te realiseren. Als de nieuwe wet zou worden aangenomen, dan kan voortaan een disciplinaire maatregel op worden gelegd als de vreemdeling niet meewerkt aan terugkeer. [161]

155 Dienst Terugkeer & Vertrek. (z.j.). Subsidies. Geraadpleegd 14 juli 2016. https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/projectsubsidies/
156 Dit was een regeling, uitgevoerd door het IOM, om ex-asielzoekers bij te staan in hun zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst.
157 Wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring *Kamerstukken II*, 2015-16-2017/18, 34 309, nr. 1-10.
158 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34707, nr. 1.
159 Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/26/tk-wijziging-wetsvoorstel-wet-terugkeer-en-vreemdelingenbewaring.
160 Rijksoverheid (2018) *Vreemdelingenbewaring*. Geraadpleegd 17 januari 2018 op https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terugkeer-vreemdelingen/vreemdelingenbewaring.
161 Wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring *Kamerstukken II*, 2015-16-2017 18, 34 309, nr. 1-10.

Terugkeer van (ernstig) zieke vreemdelingen
Als gevolg van de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak Paposhvili tegen België van 13 december 2016[162] is per 1 september 2017 het beleid gewijzigd ten aanzien van de terugkeer van (ernstig) zieke vreemdelingen. Vóór de uitspraak was het uitzetten van een ernstig zieke vreemdeling niet toegestaan enkel als de benodigde medische zorg niet beschikbaar is in het land van herkomst. Door de Paposhvili uitspraak moet de overheid voortaan óók in acht nemen of de benodigde medische zorg daadwerkelijk toegankelijk is voor de vreemdeling. In de het naar aanleiding van de uitspraak aangepaste beleid is wel vastgelegd dat de vreemdeling zelf aannemelijk moet maken dat de zorg voor hem/haar niet toegankelijk is. Alleen dan wordt het vertrek uitgesteld.

Versterking van samenwerking met derde landen van herkomst en transitlanden op het gebied van terugkeer en re-integratie management

- **Rol van derde landen in terugkeermaatregelen**

Nederland heeft in 2017 versterkt ingezet op de vrijwillige terugkeer van migranten vanuit transitlanden (dit zijn landen waar migranten op weg naar hun eindbestemming doorheen reizen) naar hun landen van herkomst. Daarbij was de bereidheid van Afrikaanse landen van herkomst eind 2017 op de AU-EU Top om terugkeer van hun burgers uit Noord-Afrika/Libië te faciliteren een belangrijke factor. Ook Noord-Afrikaanse landen hebben steun op dit terrein als prioriteit aangemerkt. Nederland heeft daarom €10 miljoen via het EU-noodfonds voor Afrika (EUTF) bijgedragen aan de IOM om kwetsbare migranten die gestrand zijn in Libië of andere Noord-Afrikaanse landen te ondersteunen. In totaal bedroeg de bijdrage aan terugkeerprogramma's van de IOM afgelopen jaar €11,3 miljoen.[163]

- **EU-overnameovereenkomsten**

Nederland was in 2017 betrokken bij een aantal implementatieprotocollen door de Benelux-landen bij EU-overnameovereenkomsten.

162 Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD004173810.
163 Informatie aangeleverd door het Ministerie van Buitenlandse zaken op 16 februari 2018.

Box 7 Wat zijn EU-overnameovereenkomsten?

Een overnameovereenkomst is een internationale overeenkomst met als doel de overname van onderdanen uit de aangesloten landen te vergemakkelijken.[164] 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.[165] 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.[166] Nederland sluit dergelijke protocollen altijd af in Benelux-verband.

Het regeerakkoord maakt duidelijk dat het kabinet Rutte III wat betreft terugkeer inzet op een internationale aanpak. De Europese samenwerking moet worden geïntensiveerd en ook de samenwerking met landen buiten de EU ('derde landen') moet beter om een efficiënter terugkeerbeleid te hanteren. Het nieuwe kabinet is van plan in de internationale samenwerking zowel positieve als negatieve prikkels aan te wenden om landen van herkomst te bewegen tot het terugnemen van onderdanen. Als mogelijke prikkels worden in het regeerakkoord genoemd: het verstrekken of onthouden van ontwikkelingssamenwerking, maar ook het verstrekken of weigeren van visa voor inwoners, in het bijzonder voor overheidsbeambten en hooggeplaatsten van het betreffende land of het verstrekken of intrekken van landingsrechten van vluchten vanuit het land.

Het kabinet wil dat het terugkeerproces een duidelijk onderdeel vormt van het gehele asielproces. Om meer aantoonbaar vertrek te realiseren wil het kabinet meer middelen voor de organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het terugkeerbeleid, de DT&V. Tot slot moeten er volgens het kabinet meer mogelijkheden komen om vreemdelingen in vreemdelingenbewaring te stellen in het kader van gedwongen terugkeer.

Het regeerakkoord schenkt speciale aandacht aan het belang van de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Het kabinet zet in op een integrale aanpak, waarbij men de op te richten LVV-locaties (Landelijke vreemdelingenvoorziening) als voorbeeld kan nemen. Het doel van deze locaties is een duurzame oplossing vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf om te voorkomen dat zij illegaal in Nederland verblijven. Zo moeten ook de gevolgen van illegaal verblijf voor de lokale omgeving beperkt worden.

164 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.

165 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.

166 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.

9 MAATREGELEN TEGEN MENSENHANDEL

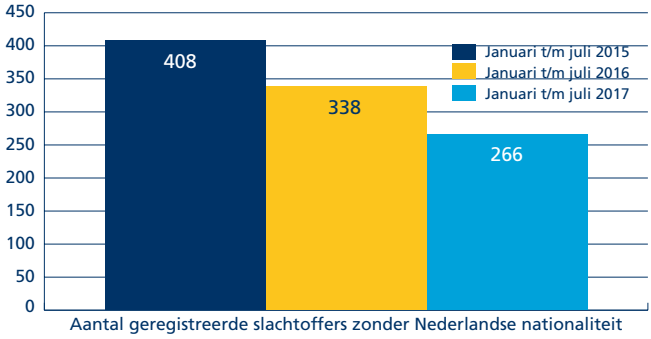
9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen met betrekking tot maatregelen tegen mensenhandel behandeld. In dit hoofdstuk van het leesrapport gaat het primair om de mensenhandel waarbij derdelanders het slachtoffer zijn. Echter, in de praktijk heeft een aanzienlijk deel van de slachtoffers van mensenhandel de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een andere EU-lidstaat. Het Nederlandse beleid om mensenhandel tegen te gaan is een generiek beleid; het is niet specifiek gericht op mensenhandel van migranten uit derde landen, maar gericht op alle mensenhandel.

Allereerst wordt hieronder aan de hand van cijfers gepresenteerd hoeveel slachtoffers van mensenhandel er in de afgelopen jaren zijn geregistreerd. Ook wordt hierbij ingegaan op de meest voorkomende nationaliteit onder de slachtoffers. In de daaropvolgende paragraaf worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen op het gebied van het tegengaan van mensenhandel besproken. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de identificatie van slachtoffers, de samenwerking met derde landen om mensenhandel tegen te gaan en de plannen van het nieuwe kabinet met betrekking tot mensenhandel die in het regeerakkoord staan.

Het aantal aanmeldingen van mogelijke slachtoffers van mensenhandel die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten daalt al enkele jaren. Ook in de eerste helft van 2017 zet deze trend duidelijk door. Het aantal is in de eerste helft van 2017 gedaald ten opzichte van de eerste helft van 2016[167]. Cijfers over heel 2017 zijn nog niet bekend.

Afbeelding 8: aantal nieuwe registraties in de periode 1 januari t/m 30 juni 2015, 2016 en 2017 van slachtoffers zonder de Nederlandse nationaliteit



Bron: CoMensha (2017). Rapportage januari t/m juni 2017

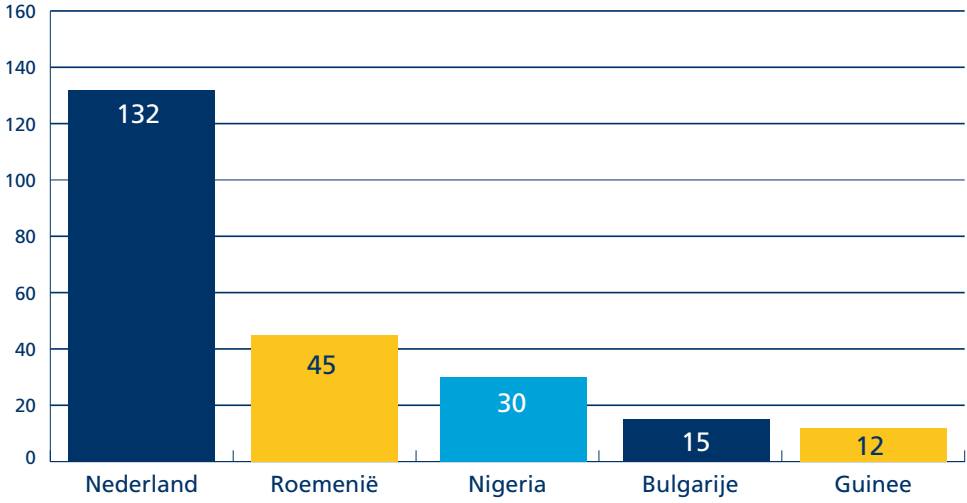
167 Cijfers over het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel worden in Nederland door de stichting CoMensha voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzameld. CoMensha ontvangt deze gegevens van opsporingsdiensten zoals de politie, de Koninklijke marechaussee, opvanginstellingen en ander partners.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

In de eerste zes maanden van 2017 zijn er in totaal 266 nieuwe aanmeldingen van mensenhandel binnen gekomen met betrekking tot individuen zonder de Nederlandse nationaliteit. Vergeleken met het aantal aanmeldingen van mensenhandel in de eerste zes maanden van 2016, is er een afname te zien van ongeveer 21%.

Net als vorige jaren is het de politie die de meeste registraties doet (43% van alle aanmeldingen in januari t/m juni 2017), gevolgd door de zorgcoördinatoren (28%), jeugd- en jongereninstellingen (10%) en de Koninklijke Marechaussee (10%).[168] Bij deze gegevens gaat het om alle registraties van slachtoffers van mensenhandel, inclusief de slachtoffers met de Nederlandse nationaliteit.

Wat betreft de nationaliteit van de slachtoffers geldt net als in 2016 dat veruit het grootste gedeelte de Nederlandse nationaliteit bezit. Op duidelijke afstand volgt het aantal slachtoffers met respectievelijk de Roemeense, Nigeriaanse, Bulgaarse en Guineese nationaliteit.[169] Het merendeel van alle geregistreerde slachtoffers (dus inclusief Nederlanders) van mensenhandel is uitgebuit in de seksuele dienstverlening (70%). Alhoewel dit beeld overeenkomt met vorige jaren, is deze sector aanzienlijk gegroeid (van 60% in dezelfde periode van 2016, naar 70% in 2017). Na de seksuele dienstverlening volgen gereguleerde arbeid of dienstverlening (9%)[170] en gedwongen criminaliteit (6%).

Afbeelding 9: top 5 van nationaliteiten van slachtoffers geregistreerd in de periode januari t/m juni 2017



Bron: CoMensha (2017). Rapportage januari t/m juni 2017

CoMensha geeft een aantal mogelijke redenen voor de algemene terugloop van het totaal aantal aanmeldingen van slachtoffers van mensenhandel, dat al sinds 2014 te

168 CoMensha. (2017). Rapportage januari t/m juni 2017.
169 CoMensha. (2017). Rapportage januari t/m juni 2017.
170 19% in dezelfde periode in 2016

zien is[171]. De belangrijkste hiervan is het feit dat de opsporingsdiensten en andere ketenpartners al enige tijd capaciteitsproblemen ondervinden die de aanpak van mensenhandel bemoeilijkt. Ook wordt bijvoorbeeld de actievere naleving van regels omtrent privacy genoemd.

9.2 Beleidsontwikkelingen

Om mensenhandel tegen te gaan, zijn er in 2017 een aantal (nieuwe) maatregelen getroffen. De belangrijkste algemene ontwikkelingen en maatregelen worden hieronder toegelicht. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit algemene maatregelen tegen mensensmokkel en –handel betreft; dit zijn dus niet maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op asiel en migratie.

Identificatie van slachtoffers

- ***Training en vergroten van bewustwording***

Vanuit het Europees Ondersteuningsbureau is een training opgezet over het signaleren van mensenhandel en het horen en beslissen hierover in asielzaken. De IND, die betrokken was bij het opzetten van de training, is in het najaar van 2017 begonnen deze training te geven. In 2018 zullen deze trainingen voortgezet worden. In juni 2017 werd daarnaast de Toekomstagenda Ondermijnende Criminaliteit gepresenteerd, dat een gezamenlijk product is van de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, regioburgemeesters en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Justitie en Veiligheid.[172] Deze agenda is opgezet voor een meer integrale aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. In de agenda valt onder meer te lezen dat er € 2 miljoen extra wordt vrijgemaakt voor de aanpak van mensenhandel in de vorm van trainingen voor eerstelijns politiemensen om signalen van mensenhandel te herkennen.

Tot slot wordt de informatiepositie van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) verbeterd door meer analisten en digitale specialisten aan te trekken. Dit werd kenbaar gemaakt via een kamerbrief van de minister van Veiligheid en Justitie in juni 2017.[173] Naast het aantrekken van meer analisten en digitale specialisten wordt er tevens geïnvesteerd in het doorontwikkelen van een webcrawler voor het oppikken van online signalen van mensenhandel. Dit is een digitale rechercheapplicatie waarmee bronnen op internet efficiënt doorzocht worden[174].

- ***Maatregelen ter bevordering van de samenwerking tussen nationale actoren***

Bij de beantwoording van Kamervragen maakte de minister van Veiligheid en Justitie op 28 november 2017 bekend dat er op 1 januari 2018 gestart wordt met de pilot 'Multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel'.[175] Slachtoffers bij wie het

171 CoMensha. (2017). Rapportage januari t/m juni 2017.
172 Zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/07/14/tk-bijlage-toekomstagenda-ondermijning
173 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638 nr. 158. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28638-158.html
174 *Kamerstukken II*, 2016-2017, 28638 nr. 158. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28638-158.html
175 Aanhangsel Handelingen *Kamerstukken II*, 2017-2018, nr. 521. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-521.html

strafproces is geëindigd, bij wie het Openbaar Ministerie (OM) heeft besloten het strafbare feit niet te vervolgen (sepot) of bij wie er sprake is van vrijspraak, kunnen zich melden bij een onafhankelijke multidisciplinaire 'commissie mensenhandel' om te worden bijgestaan. De commissie zal, op verzoek van het mogelijke slachtoffer, een bericht uitbrengen over de aannemelijkheid van het slachtofferschap van mensenhandel. Het slachtoffer heeft dan de mogelijkheid om dit bericht te gebruiken bij verschillende procedures. Zo kan dit bericht bijvoorbeeld ook worden ingebracht in vreemdelingrechtelijke procedures bij de IND, die dit dan zal betrekken bij de besluitvorming. De pilot is opgezet mede naar aanleiding van advies van GRETA[176] en de Nationaal Rapporteur mensenhandel om de identificatie van slachtoffers van mensenhandel los te koppelen van de opsporing en vervolging van daders.[177].
Ook is bij het OM in 2017 een landelijk coördinator aangesteld, die onder andere is ingezet om de verbinding met het EMM te verbeteren en om de integrale informatiepositie te versterken. Hierdoor kunnen er weloverwogen keuzes gemaakt worden om tot een effectievere aanpak te komen. In de kamerbrief van 1 juni 2017 maakte de minister bekend dat er vanaf 2018 t een extra officier van justitie met ondersteuning wordt aangesteld, om het -op basis van de investeringen bij politie- toegenomen aantal signalen en zaken te kunnen behandelen.[178]

Samenwerking met derde landen

- ***Training en capacity building maatregelen***

In 2017 heeft Nederland via de IOM steun gegeven aan Tunesië, Egypte en Nigeria om de capaciteiten van immigratiediensten, anti-mensenhandel-agentschappen en de juridische sector te versterken. Dit alles is gedaan met het doel om mensenhandel tegen te gaan. Ook werd bijgedragen aan capaciteitsopbouw van belangrijke Afrikaanse transitlanden (in de Sahel en West-Afrika) om hen beter in staat te stellen mensensmokkel- en mensenhandelnetwerken op te sporen en te vervolgen.[179]

- ***Joint investigation teams***

Er zijn in 2017 geen nieuwe specifieke Joint Investigation Teams opgezet met Nederland om mensenhandel tegen te gaan. Wel is het nieuwe kabinet van plan om als onderdeel van de versterking van de aanpak tegen mensenhandel, zoals genoemd in het regeerakkoord en hierboven besproken, in landen waar veel mensenhandel zijn oorsprong vindt een politieliaison te stationeren. Deze liaisons moeten een belangrijke brugfunctie spelen tussen de landen die bij deze onderzoeken naar mensenhandel betrokken zijn[180].

176 GRETA is de afkorting voor Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. GRETA is een Europees orgaan dat toeziet op de implementatie van het Verdrag van de Raad van Europa inzake bestrijding van mensenhandel, zie: http://wetten.overheid.nl/BWBV0004138/2010-08-01

177 Aanhangsel Handelingen *Kamerstukken II*, 2017-18, nr. 521. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-521.html.

178 *Kamerstukken II*, 2016-17, 28638 nr. 158. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28638-158.html

179 Deze informatie is aangeleverd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 16 februari 2018.

180 Reactie Nationaal Rapporteur op regeerakkoord (10-10-2017). Geraadpleegd op 4 januari 2018, https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2017/reactie-nationaal-rapporteur-op-regeerakkoord.aspx.

Nieuwe maatregelen voor de preventie van en strijd tegen mensenhandel
De aanpak van mensenhandel heeft de volle aandacht van het huidige kabinet en ook in het regeerakkoord zijn verschillende maatregelen aangekondigd om de aanpak te intensiveren. Het kabinet wil de problemen rond mensenhandel op een integrale manier aanpakken.

- ***Versterkte aanpak van mensenhandel***

Het regeerakkoord bevat verschillende maatregelen om de aanpak van mensenhandel verder te intensiveren. Het kabinet wil de strijd tegen mensenhandel versterken en benadrukt dat het mensen in de prostitutie moet beschermen tegen misstanden. Het kabinet gaat investeren in internationaal opsporingsonderzoek. Daarnaast worden er in landen waar veel mensenhandel voorkomt politieverbindingsofficieren (liaisons)[181] gestationeerd. Mensen die de prostitutie willen verlaten moeten daarbij geholpen worden. Daarom stelt het kabinet structureel geld beschikbaar voor zogenoemde 'uitstapprogramma's' om mensen hierin bij te staan. Door deze structurele investering moet er overal in Nederland hulp aangeboden kunnen worden. De behandeling van het initiatiefwetsvoorstel Strafbaarstelling misbruik prostituees die slachtoffer zijn van mensenhandel wordt voortgezet. Er wordt geïnvesteerd in de regionale Prostitutie Controle Teams, dit zijn regionale politieteams die onder andere clubs en particulieren bezoeken om te controleren op illegale, gedwongen en minderjarige prostitutie. Ook komt er geld vrij voor slachtoffers van mensenhandel.[182] In het regeerakkoord is €50 miljoen extra ter beschikking gesteld aan de inspectie SZW. Een deel van dit geld is bestemd voor de intensivering van de aanpak van arbeidsuitbuiting.

Het plan van aanpak zal in ieder geval alle (bovenstaande) maatregelen bevatten die zijn neergelegd in het nieuwe regeerakkoord van oktober 2017. Daarnaast bevat het plan van aanpak maatregelen die ervoor moeten zorgen dat minderjarige slachtoffers van mensenhandel altijd ondersteund worden. Bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn onder andere middelen beschikbaar gesteld voor de verbetering van opvang en ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zullen in overleg treden met de betrokken partijen om vast te stellen hoe deze middelen het beste kunnen worden ingezet. De uitkomsten van deze gesprekken zullen ook worden meegenomen in het plan van aanpak.[183] In een eerste brief (april 2018) wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over een aantal zaken die al in gang gezet zijn. Vervolgens worden met betrokken partners workshops georganiseerd waarin verschillende knelpunten en intensiveringsmaatregelen verder onderzocht en uitgewerkt worden. Dit moet leiden tot een plan van aanpak met verschillende concrete maatregelen. De Tweede Kamer ontvangt dit plan van aanpak na de zomer van 2018. Daarbij is het van belang om ook samen met het veld te bepalen welke doelstellingen en ambities met de maatregelen in het plan van aanpak bereikt moeten worden en hoe deze gemonitord en geëvalueerd zullen worden.

181 Deze liaisons van de Koninklijke Marechaussee, de nationale politie en de BeNeLux vormen een centraal netwerk dat, verspreid over de hele wereld, opsporend en vervolgend Nederland helpt bij rechtshulpverzoeken.
182 Regeerakkoord "Vertrouwen in de toekomst" (2017). VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.
183 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 28638, nr. 160. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28638-160.html.

- ***Rapportages van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel***[184]

De Nationaal Rapporteur Mensenhandel heeft in oktober en november 2017 twee rapportages uitgebracht: de Tiende Rapportage Mensenhandel en de Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016. Deze rapporten en vooral de aanbevelingen die daaruit voortvloeien vormen een belangrijke bron bij het formuleren van een plan van aanpak dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het eerste kwartaal van 2018 aan de Kamer zal presenteren.[185]

- ***Verbetermaatregelen beschermde opvang voor slachtoffers van mensenhandel***

Alle minderjarige (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel worden opgevangen, begeleid en ondersteund in de zogenoemde 'Beschermde Opvang'. In 2017 is er in de Tweede Kamer veel aandacht geweest voor de verdwijningen van alleenstaande minderjarige jongeren uit de beschermde opvang en voor de rapporten van de inspecties Jeugdzorg en Inspectie Veiligheid en Justitie over de kwaliteit van de beschermde opvang. Zie voor uitgebreidere beschrijving van de nieuwe maatregelen die zijn ingevoerd en gepland hoofdstuk 5 over alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

184 Dettmeijer-Vermeulen, C. E. (2017). Tiende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, 9 november 2017 en Slachtoffermonitor mensenhandel 2012-2016, 30 oktober 2017: https://www.nationaalrapporteur.nl/binaries/Nationaal%20Rapporteur%20(2017)%20Tiende%20rapportage%20mensenhandel_interactief_tcm23-288257.pdf.

185 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 28638, nr. 160. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28638-160.html.

10 MIGRATIE EN ONTWIKKELING

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden Nederlandse beleidsontwikkelingen met betrekking tot migratie en ontwikkeling beschreven. In het bijzonder wordt aandacht geschonken aan ontwikkelingen inzake de samenwerking met landen van herkomst in de vorm van ontwikkelingsprojecten waarbij Nederland betrokken is en steun voor opvang in de regio. De bijdrage van Nederland aan de IOM krijgt hierbij een aparte vermelding. Het hoofdstuk besluit met een korte beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van de samenwerking met diaspora.

10.2 Beleidsontwikkelingen

10.2.1 Algemeen

Op het gebied van migratie en ontwikkeling werd in 2017 (verder) uitvoering gegeven aan programma's die zijn gericht op het wegnemen van grondoorzaken van (irreguliere) migratie. Zo werd onder meer steun verleend aan fondsen inzake werkgelegenheid in Afrikaanse landen, investeringen in groeimarkten in ontwikkelingslanden en het adresseren van grondoorzaken van gewapende conflicten, instabiliteit en (irreguliere) migratie. Ook in het regeerakkoord Rutte III van 10 oktober 2017 wordt ontwikkelingssamenwerking als een belangrijk element van migratiebeleid genoemd, waarbinnen nadruk ligt op opvang van vluchtelingen in de eigen regio.[186]

Namens de EU leidt Nederland het *Regional Development and Protection Programme* (RDPP) om vluchtelingenopvang te versterken in de Hoorn van Afrika. Nederland heeft (net als de Europese en internationale partners) in 2017 fors ingezet op de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie. Daarbij werd nadrukkelijk aangestuurd op samenwerking met de private sector om beroepskansen voor zowel vluchtelingen als de gastgemeenschappen in de herkomstlanden te vergroten. De bevordering van de jeugdwerkgelegenheid (in nauwe samenhang met jeugdonderwijs) had hierbij prioriteit voor Nederland. Ook vond in 2017 de uitrol plaats van innovatieve informatiecampagnes, veelal in EU-verband, om illegale migratie te ontmoedigen en migranten te informeren over de risico's van een reis via mensensmokkelaars (zie ook het hoofdstuk over irreguliere migratie).[187]

Hieronder worden enkele specifieke beleidsontwikkelingen in 2017 op het gebied van samenwerking met landen van herkomst (incl. ondersteuning aan projecten) en diaspora kort uiteengezet.

10.2.2 Opvang in de regio

In mei 2016 stelde het Kabinet een extra bedrag van €260 miljoen ter beschikking voor structurele opvang van vluchtelingen in de Syrië-regio, in aanvulling op noodhulp. Doel

186 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021, oktober 2017; https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

187 Zie Rijksbegroting 2017; http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting,kst225874_10.html.

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. Het bedrag is als volgt onderverdeeld: Libanon €86 miljoen, Jordanië €60 miljoen, Turkije €94 miljoen en Irak €20 miljoen. In 2016 werd ongeveer €180 miljoen van dit bedrag besteed en in 2017 ongeveer €80 miljoen.[188]

In Libanon en Jordanië ligt de focus van de Nederlandse bijdrage op onderwijs. In Jordanië spitst dit zich voornamelijk toe op onderwijs aan kinderen (zowel Syrische als Jordanese) met een onderwijsachterstand. Deze bijdrage loopt via UNICEF en UNRWA (het VN-orgaan voor Palestijnse vluchtelingen). In Libanon ligt de nadruk op beroepsonderwijs aan jongeren in de leeftijd van 15 tot 24 jaar, bijvoorbeeld in de landbouw. In het geval van Turkije loopt de Nederlandse bijdrage via de *EU Facility for Refugees in Turkey* (FRIT). 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.[189]

In het voorjaar van 2017 is een extra €30 miljoen voor opvang in de regio ter beschikking gesteld, met de focus op de Hoorn van Afrika. Hieruit zijn onder andere projecten in Ethiopië, Uganda, Kenia en Sudan gefinancierd op het gebied van bescherming, dienstverlening en werkgelegenheid. Een deel van dit geld wordt pas in 2018 uitgegeven.[190]

International Organisation for Migration (IOM)[191]
Naast het kustbewakingsproject ondersteunde en werkte Nederland in 2017 samen met de IOM op een aantal andere terreinen met betrekking tot de ontwikkeling in herkomstlanden. Zo speelt de IOM een belangrijke rol op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie van ex-asielzoekers uit Nederland en van gestrande migranten in transitlanden in Noord-Afrika (met name Libië en Marokko) en maakt de IOM deel uit van een consortium in zuidelijk Afrika dat met Nederlandse steun strijdt tegen de oorzaken van HIV/aids en voor de bevordering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Ook ondersteunt Nederland de IOM om data over migratiestromen te verzamelen en regionale analyses te maken in de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Nederland biedt IOM de mogelijkheid deze data beschikbaar te stellen aan onder meer 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 is gestart. Daarnaast ondersteunt Nederland de IOM via het CD4D-programma, dat erop is gericht diaspora een constructieve bijdrage te laten leveren in de ontwikkeling van herkomstlanden (zie 10.2.2).[192]

188 *Kamerstukken II,* 19637, nummer 2253, 8 november 2016.
189 *Kamerstukken II*, , nummer 2253, 8 november 2016.
190 Informatie aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 18 april 2018.
191 IOM is sinds 19 september 2016 onderdeel van de VN en noemt zich sindsdien ook wel the UN Migration Agency.
192 Score Card International Organisation for Migration, zie website Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/.../2017/09/21/.../Scorecard+IOM+2017.pdf

Ontwikkelingsfondsen
Nederland heeft voorts in 2017 onder meer via de fondsen *Local Employment in Africa for Development* (LEAD), het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) en *Addressing Root Causes* (ARC) een bijdrage geleverd aan het tegengaan van grondoorzaken van migratie. Hieronder worden deze fondsen kort omschreven.

Het LEAD-Fonds is erop gericht om oorzaken van (irreguliere) migratie te bestrijden en de kwetsbaarheid van jongeren voor mensensmokkel en radicalisering te verminderen. Het fonds wil jongeren in Afrikaanse landen perspectief te bieden door middel van het creëren van banen en het stimuleren van lokaal ondernemerschap. Hiertoe werd door het ministerie van Buitenlandse Zaken een subsidieregeling ingesteld met een totaal beschikbaar bedrag van €25 miljoen. Maatschappelijke organisaties en ondernemers konden tot 28 september 2015 projectvoorstellen indienen. De voorstellen van de organisaties SPARK, Hivos, Oxfam Novib en SOS Kinderdorpen werden geselecteerd. De organisaties zijn in 2016 gestart met het uitvoeren van hun programma's in zeven Afrikaanse landen: Algerije, Egypte Libië, Somalië, Mali, Liberia en Tunesië. Ook kreeg een aantal Afrikaanse ondernemers ondersteuning vanuit het fonds.[193] In 2017 werd de uitvoering van projecten in het kader van het LEAD-fonds voortgezet.

Het DGGF tracht meer werkgelegenheid te creëren in herkomstlanden door ondersteuning te bieden aan jonge, startende en doorgroeiende ondernemers. Op deze manier wordt beoogd de drijfveer voor (irreguliere) migratie te ondermijnen doordat een perspectief in de landen van herkomst wordt geboden.[194] Het Kabinet stelde voor 2017 in totaal €300 miljoen beschikbaar voor het DGGF.[195]

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.[196] In 2017 voerden onder andere de consortia *Building Bridges in Burundi* (BBB)[197] en *ACORD International*[198] projecten uit met financiering uit dit fonds. Het ARC-fonds richt zich onder meer op veiligheid, een functionerende rechtsorde en socio-economische wederopbouw.

193 Zie ook de website van de Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/subsidies-voor-ontwikkelingssamenwerking-en-europa/subsidies-maatschappelijke-organisaties/local-employment-in-africa-for-development-lead.
194 Zie voor een overzicht van de landen: http://www.dggf.nl/landenlijst. Geraadpleegd op 16 maart 2018.
195 Zie ook de website van de Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/handel-en-ontwikkelingssamenwerking/dutch-good-growth-fund-dggf.
196 Website Rijksoverheid: Addressing Root Causes Fund 2016-2021; https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/subsidies-voor-ontwikkelingssamenwerking-en-europa/subsidies-maatschappelijke-organisaties/addressing-root-causes-fund-arc-fund-2016-2021.
197 Bestaande uit de organisaties Red een Kind, Cord, Mensen met een Missie en het American Friends Service Committee.
198 Een consortium bestaande uit de organisaties Agency for Cooperation and Research in Development (ACORD), DanChurchAid (DCA) en het Centre for Conflict Resolution (CCR). Zij voerden een onderzoek uit naar de grondoorzaken van politieke en socio-economische instabiliteit in Zuid-Soedan.

10.2.3 Samenwerking met Diaspora

In het kader van geldovermakingen van diaspora naar het land van herkomst (*remittances*) is Nederland momenteel bezig met de implementatie van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van Europa van 25 november 2015, betreffende betalingsdiensten in de interne markt, die ook moet bijdragen aan de reductie van kosten voor geldovermakingen door migranten. Nederland draagt daarnaast bij aan het Financial Inclusion Support Framework van de Wereldbank, welke er onder meer op is gericht om de problematiek rondom remittances aan te pakken.[199]

Het IOM-programma *Connecting Diaspora for Development* (CD4D), dat in 2016 werd opgestart als opvolger van het *Temporary Return of Qualified Nationals-programma* (TRQN), werd in 2017 voortgezet. Dit programma beoogt diasporagroepen uit Nederland te laten bijdragen aan de ontwikkeling van specifieke sectoren in hun landen van herkomst. 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.[200] Voor het CD4D-programma heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in totaal €4,7 miljoen gereserveerd. Het programma loopt tot en met begin 2019.[201]

199 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 33 625, nr. 250.

200 De programma's in Ghana en Marokko zijn inmiddels uitgefaseerd. Informatie aangeleverd door Buitenlandse Zaken op 18 april 2018.

201 Zie hiervoor de website van IOM: http://www.iom-nederland.nl/nl/migratie-en-ontwikkeling/temporary-return. Geraadpleegd op 13 maart 2018.

BIJLAGE A: METHODOLOGIE EN DEFINITIES

Methodologie

Dit Jaaroverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Stijn Bleichrodt, Nico van der Laan, Hanna van der Linden, Amber Mulder en Henrika Wörmann. 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 Justitie en Veiligheid. Ook de Directie Integratie en Samenleving en de Directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, de Dienst Terugkeer en Vertrek en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Koninklijke Marechaussee van het ministerie van Defensie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, Dienst Uitvoering Onderwijs en Nuffic 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.[202] 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 Jaaroverzicht 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 Jaaroverzicht 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 Jaaroverzicht 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.*[203] 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.

202 Beschikbaar op de niet-openbare website www.migratierechtonline.rijksweb.nl.
203 Asylum and Migration Glossary 3.0 - a tool for better comparability produced by the European Migration Network October 2014 (EC – EMN 2014). Beschikbaar op http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_a_en.htm.

BIJLAGE B: STRUCTUUR VAN HET NEDERLANDSE ASIEL- EN MIGRATIEBELEID

In Nederland spelen verschillende ministeries en andere organisaties een rol bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid op het gebied van asiel en migratie.[204] 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 Justitie en Veiligheid** 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 Justitie en Veiligheid, 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 Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze regisseren van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.
- Het **Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)**, een zelfstandig bestuursorgaan, is

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

verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 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 Justitie en Veiligheid. 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 Justitie en Veiligheid, 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 grensbewakingtaak.
- 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 Koninkrijkrelaties. 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 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De afdeling bestuursrechtspraak oordeelt o.a. ook over kwesties waarin vreemdelingen niet eens zijn met beslissingen van de overheid.
- De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk 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 Justitie en Veiligheid. 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.

IND O&A • NL EMN NCP • JUNI 2018 JAAROVERZICHT 2017 • MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

Beleidsontwikkeling

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

Ministerie van Defensie
- Verantwoordelijk voor grensbewakingsbeleid

Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Verstrekking van visa bij de ambassades en consulaten
- Uitbrengen van ambtsberichten

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Verantwoordelijk voor arbeidsmarktbeleid en integratie

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

Uitvoering

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Verantwoordelijk voor het bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten

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

Diplomatieke posten
- Behandelen aanvragen voor een visum kort verblijf
- Afnemen inburgeringsexamen

Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
- Verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers

Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Ondersteunt migranten bij het zoeken van werk
- Verstrekking werkvergunningen

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

Zeehavenpolitie (ZHP)
- Verantwoordelijk voor de grensbewaking binnen de Rotterdamse haven

Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
- Verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheids-ontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland

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

Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)
- Toezicht op (het verblijf van) buitenlanders
- Ondersteuning in het terugkeerproces

Rechtspraak

Afdeling bestuursrecht van de Raad van State
- Behandelt beroep in vreemdelingenzaken

Advies

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)
- Brengt onafhankelijk advies uit aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en beleid

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
- Verricht onderzoek en adviseert (bv. beleidsevaluaties) op het gebied van migratiebeleid

Ondersteuning en belangenbehartiging

Vluchtelingenwerk
- Praktische ondersteuning van asielzoekers
- Belangenbehartiging van vluchtelingen

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

NIDOS
- Verzorgt voogdij voor alleen-staande minderjarige asielzoekers

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Funded by the European Union's
Asylum, Migration and Integration Fund

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.emnnetherlands.nl