



Nederlands nationaal contactpunt voor
het Europees Migratienetwerk (EMN)

Beleids overzicht 2010

Mei 2011

Migratie en asiel in Nederland



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Het doel van het Europees Migratienetwerk (EMN) is om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het EMN heeft ook tot taak het publiek over deze onderwerpen voor te lichten.

Het EMN is opgezet bij Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008 en wordt financieel ondersteund door de Europese Commissie. Het netwerk bestaat naast de Commissie uit door de lidstaten aangewezen nationale contactpunten (NCP). De NCP's onderhouden een nationaal netwerk.

Contact

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

NL EMN NCP

Postbus 5800

2280 HV Rijswijk

Tel: 070 779 4897

Fax: 070 779 4397

E-mail: EMN@ind.minbzk.nl

Beleidsoverzicht 2010

Migratie en asiel in Nederland

Mei 2011

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),

Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),

Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN)

Managementsamenvatting

Het Jaaroverzicht 2010 brengt de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2010 in kaart. Op basis van dit rapport en soortgelijke rapporten uitgebracht door de overige EU-lidstaten stelt het Europees migratienetwerk (EMN) een vergelijkend 'Europees' rapport op.

Allereerst komt de ontwikkeling van wet- en regelgeving en van de administratieve praktijk in Nederland aan de orde, inclusief de daarbij behorende politieke en publieke debatten.

Oktober 2010 bracht wijzigingen in de algemene structuur van het politieke systeem en rechtsstelsel in Nederland, ten gevolge van de constitutionele ontwikkelingen in het Caraïbische deel van het Koninkrijk enerzijds, en de herinrichting van de ministeries anderzijds.

De belangrijkste politieke ontwikkeling in 2010 was het aantreden van een nieuwe regering nadat een kabinetscrisis Tweede-Kamerverkiezingen noodzakelijk had gemaakt. Een vrij fundamenteel debat over asiel en migratie was er naar aanleiding van het door het nieuwe kabinet gesloten regeer- en gedoogakkoord. Het ging hierbij over de haalbaarheid van de voorgenomen strenge maatregelen op het gebied van immigratie, integratie en asiel, mede met het oog op de Europese wet- en regelgeving.

Discussie was er in 2010 verder onder meer over vreemdelingenbewaring, leges en inburgeringseisen voor Turken, uitzettingen naar Somalië en Irak, de kosten van immigratie en noodopvang voor illegale kinderen.

Evenals verleden jaar dient dit Jaaroverzicht ook als voortgangsrapportage ten behoeve van het jaarlijkse debat van de Europese Raad over de voortgang van het Asiel- en migratiebeleid. In het kader van het in oktober 2008 aangenomen Europees pact inzake immigratie en asiel zijn de lidstaten van de EU verplicht om jaarlijks informatie over de voortgang te verstrekken aan de Europese Commissie ten behoeve van bespreking in de Europese Raad. Bovendien moeten de lidstaten rapporteren over de engagementen die zijn aangegaan in het kader van het op 11 december 2009 aangenomen Programma van Stockholm. In december 2010 hebben de opstellers van het onderhavige rapport een opsomming van alle Nederlandse wets- en beleidswijzigingen, concrete acties en overheidsplannen in het kader van deze engagementen bij de Europese Commissie ingediend. Deze deelrapportage is als Bijlage I in dit Jaaroverzicht opgenomen. Deze Bijlage dient tevens als leidraad bij de beschrijving van de ontwikkelingen uit EU-perspectief in de hoofdstukken 4 tot en met 9.

Uiteraard beziet dit Jaaroverzicht de ontwikkelingen op het gebied van reguliere immigratie en integratie, illegale immigratie en terugkeer, grenscontrole, asiel, alleenstaande minderjarige vreemdelingen en algehele aanpak van migratie ook in nationaal perspectief.

Zo besteedt hoofdstuk 4 (Reguliere immigratie en integratie) aandacht aan het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, en de reden waarom de wet nog niet per 1 januari 2011 in werking is getreden. Ook komt hier het arrest-Chakroun van het Europese Hof van Justitie aan de orde, ten gevolge waarvan het in Nederland gehanteerde beleidsmatige onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging niet vol te houden was. Aandacht is er verder voor onder meer de proeftuin au pair, de verbreding van het integratievraagstuk van de traditioneel grootste niet-westerse bevolkingsgroepen naar de meer recente vluchtelingenstromen enerzijds en arbeidsmigranten uit Oost-Europa anderzijds.

Hoofdstuk 5 (Illegale immigratie en terugkeer) biedt een weergave van de uitgebreide aandacht in 2010 voor de bestrijding van fraude en misbruik in het toelatingsproces. Aandacht is er ook voor het kabinetsplan om illegaliteit strafbaar te stellen, een versnelde en meer effectieve afdoening op het gebied van uitzettingen, en een aanscherping van het openbare-ordebeleid, gericht op verblijfsbeëindiging van vreemdelingen die zeer ernstige misdrijven hebben gepleegd of als veelpleger kunnen worden aangemerkt. In juli 2010 is het programma The Wall van start gegaan, speciaal gericht op de bestrijding van georganiseerde misdaad door Chinezen, met focus op mensenhandel/mensensmokkel. Voor illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers van huiselijk geweld en illegaal hier verblijvende slachtoffers van

mensenhandel die niet kunnen of willen meewerken aan het strafproces is een beleidskader geïntroduceerd.

Zoals toegelicht in Hoofdstuk 6 vinden alle ontwikkelingen op het gebied van grenscontrole plaats binnen het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement, dat bestaat uit de projecten PARDEX, API, No-Q en RT. De ontwikkelingen in 2010 dragen alle bij aan de Nederlandse engagementen in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm. Te denken valt hierbij aan onder meer initiatieven voor gezamenlijke controles door Douane en Koninklijke Marechaussee en de inzet van Koninklijke Marechaussee en Zeehavenpolitie ter tijdelijke ondersteuning van het grenstoezicht in Griekenland.

Hoofdstuk 7 (Asiel) biedt uitgebreid aandacht aan de zogeheten Verbeterde Asielprocedure die op 1 juli 2010 in werking is getreden. Deze beoogt een snellere en zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen. Daarnaast is de verwachting dat het aantal herhaalde aanvragen zal afnemen. Ook biedt hoofdstuk 7 een overzicht van alle in 2010 onderkende risicogroepen, kwetsbare minderheidsgroepen en specifieke groepen in het Nederlandse asielbeleid. Het huidige Kabinet onderschrijft het door het voorgaande Kabinet geuite voornemen om het categoriaal beschermingsbeleid af te schaffen, maar heeft deze maatregel in 2010 nog niet ten uitvoer gebracht. Ook is het kabinet voornemens om de nareisprocedure voor gezinsleden van vluchtelingen over te hevelen van het asielbeleid naar het reguliere beleid. Als uitwerking van de motie Spekman zijn in 2010 de opvangmogelijkheden verruimd van uitgeprocedeerde asielzoekers die een aanvraag om medische redenen hebben ingediend en recht hebben op verblijf in Nederland. Uit EU-perspectief is vermeldenswaard de betrokkenheid van Nederland bij de Temporary Desk on Iraq, gevestigd in Brussel. De ervaringen die in dit project zijn opgedaan zullen meegenomen worden bij de opzet van het European Asylum Support Office (EASO), dat in 2011 in Valletta (Malta) van start gaat.

Over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Hoofdstuk 8) valt te melden dat de Verbeterde Asielprocedure ook op hen van toepassing is. Onder meer kan een ruimere rust- en voorbereidingstermijn worden gehanteerd, onder continuering van de beschermde opvang. Het vorige kabinet had het voornemen om de amv-vergunning af te schaffen. De huidige minister voor Immigratie en Asiel heeft hierover in 2010 nog geen standpunt kenbaar gemaakt.

Alle ontwikkelingen op het gebied van de algehele aanpak van migratie (Hoofdstuk 9) vinden plaats in het kader van de engagementen die Nederland is aangegaan in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm. Te denken valt aan een in 2010 uitgevoerd onderzoek naar het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, de aandacht voor de effectiviteit van het terugkeerbeleid en de deelname aan operaties in Frontexverband.

Aandacht is er in hoofdstuk 10 voor de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie. Aan de orde komen onder meer de juridische consequenties van het niet tijdig implementeren van de Terugkeerrichtlijn, en de visie van het huidige kabinet op de verschillende richtlijnen.

Inhoudsopgave

1 Inleiding: doel en methodologie	7
1.1 Doel	7
1.2 Methodologie	8
1.3 Termen en definities	9
2 Algemene structuur van het politieke systeem en rechtsstelsel in Nederland	11
2.1 Algemene structuur van het politieke systeem en de institutionele context	11
2.2 Algemene structuur van het rechtsstelsel	12
3 Algemene ontwikkelingen, relevant voor asiel en migratie	15
3.1 Algemene politieke ontwikkelingen	15
3.2 Belangrijkste discussies op het gebied van wetgeving en beleid	16
3.3 Ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie in grote lijnen	19
3.4 Institutionele ontwikkelingen	21
4 Reguliere immigratie en integratie	23
4.1 Economische migratie	25
4.1.1 Specifieke context	25
4.1.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	25
4.1.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	25
4.2 Gezinshereniging	26
4.2.1 Specifieke context	26
4.2.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	26
4.2.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	26
4.3 Overige reguliere migratie	26
4.3.1 Specifieke context	26
4.3.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	26
4.3.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	28
4.4 Integratie	28
4.4.1 Specifieke context	28
4.4.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	29
4.4.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	29
4.5 Staatsburgerschap en naturalisatie	29
4.5.1 Specifieke context	30
4.5.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	30
4.5.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	30
5 Illegale immigratie en terugkeer	31
5.1 Illegale immigratie	31
5.1.1 Specifieke context	31
5.1.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	31
5.1.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	33
5.2 Terugkeer	33
5.2.1 Specifieke context	33
5.2.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	34
5.2.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	35
5.3 Maatregelen tegen mensenhandel	35
5.3.1 Specifieke context	35
5.3.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	36
5.3.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	37
6 Grenscontrole	39
6.1 Controle en toezicht aan de buitengrenzen	39
6.1.1 Specifieke context	39
6.1.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	39
6.1.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	39
6.2 Samenwerking op het gebied van grenscontrole	39
6.2.1 Specifieke context	39
6.2.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	39
6.2.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	39

7 Asiel	41
7.1 Specifieke context	41
7.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	41
7.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	46
8 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en andere kwetsbare groepen)	49
8.1 Specifieke context	49
8.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	49
8.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	50
9 Algehele aanpak van migratie	51
9.1 Specifieke context	51
9.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief	51
9.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief	51
10 Implementatie van EU-regelgeving	53
10.1 Omzetting van EU-regelgeving 2010	53
10.1.1 Terugkeerrichtlijn	53
10.1.2 Blue cardrichtlijn	53
10.1.3 Richtlijn bestrijding illegale arbeid	54
10.2 Ervaringen, discussies op het gebied van de (niet-) implementatie van EU-regelgeving	54
10.2.1 Lopende herzieningen	54
10.2.2 Nieuwe voorstellen	58
10.2.3 Overige wensen van het Kabinet	60
Bijlage I: de engagementen in het Europese Pact en het Programma van Stockholm	61
Reguliere immigratie en integratie	61
1 Economische migratie	61
2 Gezinshereniging	64
3 Overige reguliere migratie	65
4 Integratie	66
Illegale immigratie en terugkeer	67
5 Illegale immigratie	68
6 Terugkeer	71
7 Maatregelen tegen mensenhandel	73
Grenscontrole	74
8 Controle en toezicht aan de buitengrenzen	75
9 Samenwerking op het gebied van grenscontrole	77
Asiel	79
10 Internationale bescherming	79
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen	80
11 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen	81
Algehele aanpak van migratie	81
12 Externe samenwerking / algehele aanpak van migratie	82
Bijlage II: overzicht implementatie EU-richtlijnen	85
Bibliografie	89

1 Inleiding: doel en methodologie

Dit rapport biedt een overzicht van de ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2010. Het is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd (onder andere maatschappelijke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie). Ieder nationaal contactpunt (NCP) van het EMN stelt jaarlijks een nationaal overzicht van ontwikkelingen op migratie- en asielgebied op. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Stafdirectie Uitvoeringsbeleid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een vergelijkend 'Europees' jaaroverzicht 2010 op.

1.1 Doel

Dit Jaaroverzicht biedt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in Nederland. Daarnaast dient het rapport als voortgangsrapportage in het kader van het Europees pact inzake immigratie en asiel en het Programma van Stockholm

Overzicht ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie

Het rapport biedt namelijk tevens een overzicht van de belangrijkste overige ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel in Nederland. Daarbij komen de ontwikkelingen van wet- en regelgeving en van de administratieve praktijk aan de orde, inclusief de daarbij behorende politieke en publieke debatten. Daarnaast gaat het Jaaroverzicht 2010 uitgebreid in op de implementatie van EU-wetgeving op het gebied van asiel en migratie.

Het Jaaroverzicht 2010 besteedt allereerst aandacht aan belangrijke politieke en institutionele ontwikkelingen. Daarna komen de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en de bijbehorende politieke en publieke debatten op het gebied van asiel en migratie aan bod. Vervolgens gaat het rapport vanuit nationaal en Europees perspectief in meer detail in op de ontwikkelingen op de volgende deelgebieden:

- economische migratie
- gezinshereniging
- overige reguliere migratie
- integratie
- staatsburgerschap en naturalisatie
- illegale immigratie
- terugkeer
- maatregelen tegen mensenhandel
- controle en toezicht aan de buitengrenzen
- samenwerking op het gebied van grenscontrole
- asiel
- alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en andere kwetsbare groepen)
- algehele aanpak van migratie

Deze indeling komt terug in Bijlage I, over de Nederlandse engagementen in het kader van het Europees Pact Immigratie en Asiel

Voortgang met engagementen in het Pact en in het Programma van Stockholm

In het kader van het in oktober 2008 door de Europese Raad aangenomen Europees pact inzake immigratie en asiel zijn de lidstaten van de EU verplicht om jaarlijks informatie over de voortgang te verstrekken aan de Europese Commissie ten behoeve van bespreking in de Europese Raad. Bovendien

moeten de lidstaten rapporteren over de engagementen die zijn aangegaan in het kader van het op 11 december 2009 aangenomen Programma van Stockholm.

In het pact gaat de Europese Raad vijf essentiële engagementen aan:

- legale immigratie organiseren;
- illegale immigratie bestrijden;
- de doeltreffendheid van de buitengrenscontroles verbeteren;
- een Europa van het asiel tot stand brengen;
- een alomvattend partnerschap met landen van herkomst en doorreis tot stand brengen.

Deze engagementen zijn verder ontwikkeld in het zogenaamde Programma van Stockholm. In dit Programma van Stockholm zijn de uitgangspunten van de EU op het gebied van vrijheid van de burger, veiligheid, justitie, asiel en migratie voor een periode van vijf jaar vastgelegd.

Voor de feitelijke verslaglegging over de in Nederland geboekte voortgang met de in het Pact en het Programma van Stockholm aangegane engagementen heeft in december 2010 een daartoe bij de Commissie ingediende versie van Bijlage I van dit Jaaroverzicht gediend. Deze Bijlage bevat bij wijze van deelrapportage een korte opsomming van alle Nederlandse wets- en beleidswijzigingen, concrete acties en overheidsplannen in het kader van deze engagementen. Dit Jaaroverzicht 2010 plaatst de deelrapportage in een kader.

Ten slotte brengt dit Jaaroverzicht de implementatie van Europese regelgeving in 2010 in beeld.

Dit rapport biedt een zo volledig mogelijk overzicht van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen. Ook van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie geeft dit rapport een volledig overzicht. Ten aanzien van de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd, maar is de mate van aandacht in parlement en media bepalend. Meer informatie over de selectiecriteria is te vinden in de hieronder volgende paragraaf over methodologie.

1.2 Methodologie

Dit Jaaroverzicht 2010 is het resultaat van desk research. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door A.C. van der Helm en D. Diepenhorst, beiden beleidsmedewerker bij INDIAC. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) van de IND. Ook de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft medewerking verleend aan deze rapportage. Op het gebied van de door Nederland aangegane engagementen inzake het Pact en het Programma van Stockholm is de hulp en expertise van overige departementen en ketenpartners onontbeerlijk gebleken. Zo hebben onder meer de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een bijdrage aan de totstandkoming van deze rapportage geleverd.

Informatie over de totstandkoming van wet- en regelgeving en over parlementaire debatten is afkomstig uit de officiële bronnen. De volgende documenttypes zijn daarbij geraadpleegd:

- Kamerstukken van de Eerste en Tweede Kamer;
- Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer;
- Officiële publicaties van wet en regelgeving in het Tractatenblad, Staatsblad en de Staatscourant.

Al deze documenten zijn te vinden in de database met officiële publicaties op de website www.overheid.nl. Deze website wordt onderhouden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Statistische gegevens zijn ontleend aan Eurostat en aan het IND Informatiesysteem INDIS.

Om informatie te krijgen over organisaties en hun standpunten is veelal de website van die organisaties geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties met betrekking tot asiel en migratie zijn veelal op hun website verkregen. Ook de websites van politieke partijen zijn bezocht om hun standpunten ten aanzien van asiel en migratie te inventariseren.

Ook om inzicht te verkrijgen in het publieke debat, is vooral gebruikgemaakt van het internet. Met behulp van de internetsites van de grote landelijke dagbladen en van de nieuws- en actualiteitenprogramma's op de nationale televisie (zowel van publieke als commerciële omroepen) is onderzocht welke asiel- en migratiegerelateerde onderwerpen veel aandacht in de media hebben gekregen. Een belangrijke bron van informatie over de maatschappelijke debatten vormen de wekelijkse Nieuwsberichten Migratierecht.nl, een digitale uitgave van de Sdu Uitgevers.¹ 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 2010 is het weergeven van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel. Om deze doelstelling te bereiken, is voor het begrip 'belangrijke ontwikkelingen' een aantal criteria gehanteerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wijzigingen in wet- en regelgeving enerzijds en politieke en maatschappelijke debatten anderzijds.

Criteria voor het belang van wijzigingen in wet- en regelgeving

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

Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten

Ten aanzien van de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd. Het doel van het 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.

1.3 Termen en definities

Deze rapportage gaat uit van de definitie van relevante termen in de EMN Glossary.² 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.

¹ Beschikbaar op de niet-openbare website www.migratierechtonline.rijksweb.nl

² EMN (2010). Beschikbaar op <http://emn.intrasoft-intl.com/Glossary/viewTerm.do?startingWith=A&id=8>.

2 Algemene structuur van het politieke systeem en rechtsstelsel in Nederland

Dit hoofdstuk behandelt in grote lijnen de politieke en institutionele context van het beleid op het gebied van asiel, migratie en integratie in Nederland. Meer uitgebreide en gedetailleerde informatie hierover is te vinden in het EMN-rapport 'De organisatie van het asiel- en migratiebeleid in Nederland'.³

2.1 Algemene structuur van het politieke systeem en de institutionele context

Nederland is een constitutionele monarchie waarvan Hare Majesteit Koningin Beatrix het staatshoofd is. De ministers zijn politiek verantwoordelijk voor het optreden van de Koningin, zij is onschendbaar. Nederland kent een parlementair stelsel. Het beslissingsrecht over het te voeren beleid ligt uiteindelijk bij het parlement. Dit houdt in dat de ministers die dit beleid voorbereiden en uitvoeren het vertrouwen van het parlement moeten hebben. Het parlement bestaat uit twee kamers, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer (samen de Staten-Generaal genoemd). De Tweede Kamer is medewetgever samen met de regering en controleert deze. Ook de Eerste Kamer controleert de regering, maar haar medewetgevende taken zijn beperkter. Zo kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel niet wijzigen en ze heeft ook niet het recht zelf een initiatief wetsvoorstel in te dienen.

De regering bestaat uit de Koningin en de ministers. Het kabinet bestaat uit de gezamenlijke ministers en staatssecretarissen onder leiding van de minister-president. De regering is de uitvoerende macht en heeft daarnaast ook wetgevende bevoegdheden. Elke minister is politiek verantwoordelijk voor een bepaald beleidsterrein en kan daarbij terzijde worden gestaan door staatssecretarissen, die een specifiek beleidsterrein onder hun hoede krijgen. De minister-president is voorzitter van de ministerraad en coördineert in die functie het regeringsbeleid. Ministers en staatssecretarissen dienen verantwoording af te leggen tegenover het parlement over het gevoerde en te voeren beleid. Als blijkt dat de Tweede Kamer het vertrouwen heeft verloren in een minister en/of staatssecretaris (en eventueel in het hele kabinet), dan dient deze af te treden.

Tot 10 oktober 2010 maakte Nederland samen met Aruba, en de voormalige Nederlandse Antillen (eilanden in het Caraïbische gebied) deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden. Sinds 10 oktober 2010 bestaan de Nederlandse Antillen niet meer. Curaçao en Sint Maarten zijn vanaf deze datum zelfstandige landen binnen het Nederlandse koninkrijk, net als Aruba. Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn voortaan bijzondere gemeenten van Nederland. De vier (voorheen drie) landen in het Koninkrijk hebben elk een eigen regering en parlement. In het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is een beperkt aantal onderwerpen aangegeven waarover de organen van de afzonderlijke landen geen zeggenschap hebben, maar waarvoor de bevoegdheid berust bij de organen van het Koninkrijk. Daaronder vallen bijvoorbeeld defensie, buitenlandse betrekkingen en de regeling van het Nederlanderschap. Staatsburgers van de vier (voorheen drie) landen hebben de Nederlandse nationaliteit.

³ INDIAC – NL EMN NCP (2009). Zie <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/download.do?sessionId=59595533EC5A35603A4C9DDD18456AD5?fileID=778>. De informatie in dit rapport is voor een deel achterhaald vanwege de herinrichting van de ministeries. Een update van het rapport verschijnt naar verwachting in de tweede helft van 2011.

2.2 Algemene structuur van het rechtstelsel

Asiel en migratie

In het huidige, op 14 oktober 2010 beëdigde kabinet is de verantwoordelijkheid voor vreemdelingenzaken (incl. de Rijkswet op het Nederlandschap) en integratie belegd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De hiermee gemoeide taken zijn verdeeld tussen de minister van BZK en de minister voor Immigratie en Asiel. De laatst genoemde heeft geen eigen departement; zijn staf maakt deel uit van het Ministerie van BZK. De minister voor Immigratie en Asiel is belast met de taken op het gebied van vreemdelingen- en asielbeleid, met inbegrip van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, de Dienst Terugkeer en Vertrek, de grensbewaking in vreemdelingenzaken en de Rijkswet op het personenverkeer. De verantwoordelijkheid voor de Rijkswet op het Nederlandschap berust bij de minister van BZK.⁴

Tot de val van het Kabinet Balkenende IV in de nacht van 19 op 20 februari 2010 gold tussen de bij asiel en migratie betrokken bewindslieden de volgende taakverdeling. De staatssecretaris van Justitie was, binnen de grenzen van het door de minister vastgestelde beleid, belast met onder andere het vreemdelingen- en asielbeleid.⁵ De taken met betrekking tot de Rijkswet op het Nederlandschap (naturalisatie) en met betrekking tot de grensbewaking behoorden tot de portefeuille van de minister van Justitie. In de demissionaire periode tot aan de beëdiging van het huidige kabinet zijn de taken van de staatssecretaris waargenomen door de minister van Justitie.

De minister van Buitenlandse Zaken was en is verantwoordelijk voor het visumbeleid. Deze 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 gecontroleerd.⁶ Niet alle vreemdelingen die naar Nederland komen, mogen arbeid verrichten in Nederland. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was en is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Een groot aantal organisaties speelt een rol bij de uitvoering van het beleid op het gebied van asiel en migratie. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste:

- De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) – tot de beëdiging van het huidige kabinet op 14 oktober 2010 een agentschap van het Ministerie van Justitie, vanaf die datum een agentschap van het Ministerie van BZK – is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlandschap. 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 voor voorlopig verblijf.
- De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) – eveneens per 14 oktober 2010 als agentschap van het Ministerie van Justitie overgegaan naar het Ministerie van BZK – is verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.
- De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het Ministerie van Justitie (per 14 oktober 2010 het Ministerie van Veiligheid en Justitie genaamd), is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland, waaronder inbewaringstelling (de zogeheten vreemdelingenbewaring).
- Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan dat tot 14 oktober 2010 werd bekostigd door het Ministerie van Justitie, en vanaf die datum door het Ministerie van BZK. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers.

⁴ Het persbericht met de volledige overzicht van de portefeuillevverdeling is te vinden op http://www.kabinetsformatie2010.nl/Actueel/Pers_en_nieuwsberichten/2010/oktober/Portefeuilles_kabinet.

⁵ Zie INDIAC – NL EMN NCP (2010).

⁶ Zie INDIAC – NL EMN NCP (2010).

- UWV WERKbedrijf is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat werkt in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het is door het ministerie onder andere belast met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen aan vreemdelingen die willen werken in Nederland.
- De Raad voor de Rechtsbijstand is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat volledig wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie. De Raad heeft toezicht op en draagt zorg voor de organisatie van de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand door het Juridisch Loket, mediators en advocaten. Deze organisatie heeft daarbij ook de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in asielzaken.
- De Koninklijke Marechaussee (KMar), onderdeel van het ministerie van Defensie, en de regionale politiekorpsen spelen een rol bij de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen.
- De gemeentes zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken.

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

- de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), die een rol speelt bij vrijwillige terugkeer en/of doormigratie van vreemdelingen;
- VluchtelingenWerk Nederland, die praktische ondersteuning biedt aan asielzoekers;
- de stichting NIDOS, een landelijk werkende voogdijinstelling specifiek voor alleenstaande, minderjarige vluchtelingen en asielzoekers.

Rechterlijke macht

Binnen de rechterlijke macht houden de volgende instanties zich bezig met rechtspraak ten aanzien van het vreemdelingenbeleid:

- De Vreemdelingenkamer behoort tot de sector bestuursrecht van de rechtbank in Den Haag en houdt zich uitsluitend bezig met het behandelen van vreemdelingenrechtelijke geschillen. Formeel behandelt alleen de rechtbank 's-Gravenhage vreemdelingenrechtelijke geschillen. De rechtszittingen vinden echter niet alleen plaats in Den Haag, maar ook in de zogeheten nevenzittingsplaatsen. Alle negentien rechtbanken in Nederland hebben een vreemdelingenkamer. In de vreemdelingenkamer wordt het beroep in vreemdelingzaken behandeld.⁷
- De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) is de hoogste algemene bestuursrechter van het land. Hier vindt onder meer de behandeling in het hoger beroep van vreemdelingenzaken plaats.

Integratie en inburgering

In het huidige kabinet is de minister van BZK belast met de taken op het gebied van integratie. Tot de val van het kabinet Balkende IV was de programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie verantwoordelijk voor het integratiebeleid. Programmaministers hebben een verantwoordelijkheid voor beleidsterreinen die zich over meerdere departementen uitstrekken.⁸ De budgetten en de dienstonderdelen van de verschillende ministeries die zich bezighouden met het integratiebeleid waren ondergebracht in het programma Wonen, Wijken en Integratie en vallen onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Het programma was ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In de demissionaire periode tot 14 oktober 2010 beheerde de Minister van Defensie de portefeuille Wonen, Wijken en Integratie. Het programma Wonen, Wijken en Integratie valt thans onder de minister van BZK.

⁷Artikel 8:7, lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb); artikel 71 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000); Kuijer (2005).

⁸Zie INDIAC – NL EMN NCP (2010).

3 Algemene ontwikkelingen, relevant voor asiel en migratie

Dit hoofdstuk gaat in op de politieke ontwikkelingen en belangrijkste debatten op het gebied van migratie, integratie en asiel. Daarbij komen waar mogelijk ook de positie en rol van de belangrijkste politieke partijen en maatschappelijke organisaties aan de orde. Voor de juridische context waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden wordt verwezen naar de vorige editie van het rapport.

3.1 Algemene politieke ontwikkelingen

In 2010 vond een aantal belangrijke algemene politieke ontwikkelingen plaats. Zo werden er naast gemeenteraadsverkiezingen ook verkiezingen voor de Tweede Kamer gehouden. Bovendien wijzigde een aantal staatkundige verhoudingen.

Gemeenteraadsverkiezingen

Op 3 maart 2010 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. In vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, die winst brachten voor vooral de Partij van de Arbeid (PvdA) en Socialistische Partij (SP) en verlies voor de toenmalige regeringspartijen Christen Democratisch Appel (CDA), Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en Democraten 1966 (D66), wonnen nu D66, de VVD en de lokale partijen de meeste zetels. D66 verviervoudigde bijna, lokale partijen gingen er honderden raadszetels op vooruit.⁹ Ook de VVD behaalde een behoorlijke zetelwinst (ruim 200 zetels). De Partij voor de Vrijheid (PVV) die slechts deelnam in twee gemeenten, namelijk Almere en Den Haag, werd in Almere de grootste partij en in Den Haag de op een na grootste partij na de PvdA.

Kabinetscrisis

Nederland werd van 22 februari 2007 tot 20 februari 2010 geregeerd door het vierde kabinet onder leiding van minister-president Jan-Peter Balkenende (het kabinet Balkenende IV). Dit kabinet bestond uit drie partijen, het CDA, de PvdA en de ChristenUnie (CU). In de vroege ochtend van 20 februari 2010 wist het kabinet-Balkenende IV geen overeenstemming te bereiken over eventuele voortzetting van de Nederlandse militaire activiteiten in de Afghaanse provincie Uruzgan. De ministers van de PvdA hebben hierop hun ontslag ingediend. De ministers van CDA en CU zagen daarin aanleiding om hun portefeuille, functies en ambt ter beschikking te stellen. De beide christelijk partijen bleven aan als demissionair kabinet om de Tweede Kamerverkiezingen voor te bereiden.¹⁰

Tweede-Kamerverkiezingen

Op 9 juni 2010 vonden er Tweede Kamerverkiezingen plaats. De opkomst bij de verkiezingen lag op 75,3%. De VVD werd de nipte winnaar van de verkiezingen. De VVD behaalde 20,5% van de stemmen en kwam daarmee op 31 zetels. De PvdA kwam uit op 19,6 % van de stemmen en behaalde daarmee 30 zetels. Grote verliezer werd het CDA dat 20 zetels moest inleveren. Het CDA kreeg in de nieuwe Tweede Kamer 21 zetels. De PVV werd qua zetelwinst de grote winnaar van de verkiezingen. Zij veroverden 15 zetels meer dan in 2006. Met 15,5% van de stemmen kwamen zij uit op 24 zetels.

Winnaars waren naast de VVD en PVV, D66 (6,9%) en GroenLinks (6,7%). Naast het CDA verloor ook de SP (9,8%) fors (-10 zetels). Ook de CU (3,3%) verloor licht, de partij ging van 6 naar 5 zetels. De Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en Partij voor de Dieren (PvdD) behielden hun twee zetels.

⁹ NRC Handelsblad, 4 maart 2010 CDA PvdA en SP verliezen fors bij raadsverkiezingen, http://vorige.nrc.nl/nieuwsthema/raadsverkiezingen2010/article2496577.ece/CDA_PvdA_en_SP_verliezen_fors_bij_raadsverkiezingen.

¹⁰ Parlementair Documentatie Centrum (2010) Kabinet Balkenende IV (2007-2010) Op 20 januari 2011 ontleend aan www.parlement.com.

Kabinetsformatie

Nadat gedurende de zomer van 2010 een aantal eerdere formatiepogingen waren gestrand kon informateur Yvo Opstelten uiteindelijk op 30 september 2010 zijn eindverslag uitbrengen waarin hij concludeerde dat een minderheidskabinet van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV mogelijk was. Tegelijkertijd werden ook het regeerakkoord van de VVD en CDA en het gedoogakkoord van VVD, PVV en CDA, met de bijlagen gepubliceerd. Op 7 oktober 2010 benoemde de Koningin Mark Rutte, de partijleider van de VVD, tot formateur. Hij kreeg de opdracht een nieuw kabinet samen te stellen met ministers en staatssecretarissen van VVD en CDA. Op 14 oktober 2010 bracht formateur Rutte verslag uit aan de Koningin. Op dezelfde dag werd het kabinet Rutte beëdigd.¹¹ Dit betekende voor het eerst in de Nederlandse parlementaire geschiedenis dat een minderheidskabinet werd beëdigd. De PVV levert geen bewindslieden.

Na het extraparlamentaire kabinet Den Uyl (1973) wordt voor de tweede keer een regering beëdigd die niet kan rekenen op onvoorwaardelijke steun van het parlement. De fracties van VVD en CDA steunen het regeerakkoord. Een deel van het akkoord - het zogeheten gedoogakkoord met thema's immigratie, integratie en asiel, veiligheid en betere ouderenzorg - wordt gesteund door de fractie van de PVV (zie ook hoofdstuk 3.3). Als belangrijke taken ziet het nieuwe kabinet het saneren van de overheidsuitgaven en bestrijden van de gevolgen van de economische crisis en voorts het beperken van de migratie, het vergroten van veiligheid en het verkleinen van de overheid. Motto van het kabinet is: 'vrijheid en verantwoordelijkheid'.

Het nieuwe kabinet besloot ook een aantal institutionele wijzigingen door te voeren. Zo werd de IND ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onder de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de minister voor Immigratie en Asiel. Naturalisatie valt echter binnen de portefeuille van de minister van BZK.¹²

Nieuwe staatkundige verhoudingen

Zoals hiervoor uiteengezet in paragraaf 2.1 bestaat het Koninkrijk der Nederlanden sinds 10 oktober 2010 uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bonaire, Saba en Sint Eustatius, die tot die datum samen met Curaçao en Sint Maarten de Nederlandse Antillen vormden, horen nu als 'bijzondere gemeenten' bij Nederland.

Deze staatkundige vernieuwingen zijn ook van invloed op de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. In dit kader is op 8 maart 2010 een onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland gepubliceerd waarin onder andere zaken werden geregeld op het gebied van toelating, toezicht en terugkeer en de Rijkswet op het Nederlanderschap.¹³

3.2 Belangrijkste discussies op het gebied van wetgeving en beleid

Ook in 2010 was er volop discussie over onderwerpen die met immigratie, integratie en asiel te maken hebben. Hieronder volgt een beknopte weergave van enkele van de belangrijkste maatschappelijke debatten, te beginnen met het vrij fundamentele debat naar aanleiding van het in de vorige paragraaf behandelde regeer- en gedoogakkoord. Het ging hierbij over de haalbaarheid van de voorgenomen strenge maatregelen op het gebied van immigratie, integratie en asiel.

Het zou in de context van dit rapport te ver voeren om alle discussies in kaart te brengen. Niet behandeld, maar wel het vermelden waard zijn discussies over de adoptie van kinderen uit China en uit het door een natuurramp getroffen Haïti, een kortstondige ophef over Roma in Nederland naar aanleiding van de Franse uitzettingen van Roma naar Roemenië, dubbele nationaliteiten, frauduleus gebruik van de kennismigrantenregeling en de vraag of het Nederlandse gezinshereniging te streng is.

¹¹ http://www.kabinetsformatie2010.nl/Eerdere_formaties/Kabinetsformatie_2010

¹² Bron: nieuwsbericht op www.ind.nl, geplaatst op 20 oktober 2010, laatst bijgewerkt op 28 oktober 2010.

¹³ Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland, zoals bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen landen op het gebied van de vreemdelingenketen. *Stcr.* 2010, 3443.

Ook was er discussie over de financiële kosten van immigratie voor de Nederlandse samenleving, over de hoogte van leges voor Turkse immigranten en over de inburgeringskosten aan immigranten met de Turkse nationaliteit.

Regeer- en gedoogakkoord

Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, staat het regeer- en gedoogakkoord van het huidige kabinet een streng asiel- en migratiebeleid voor. Dit leidde tot een aantal kritische reacties, onder meer van Amnesty International en de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF. Ook VluchtelingenWerk Nederland toonde zich zeer kritisch in een brief van 22 oktober 2010 aan de Tweede Kamer over de gekozen benadering van het kabinet, die volgens VluchtelingenWerk “een sfeer van wantrouwen ademt en gekenmerkt wordt door het weren van vluchtelingen, het stellen van onredelijke eisen en het ontnemen van rechten.”¹⁴ Bovendien hebben de kabinetsplannen in de media en de onderzoekswereld geleid tot een uitgebreide discussie over de haalbaarheid van de voorgenomen maatregelen. Dit vooral met het oog op internationale afspraken, zoals de EU-Richtlijnen en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, die de Nederlandse plannen voor een restrictiever beleid in de weg zouden staan. Zo betoogde prof. mr. Rodrigues in zijn oratie naar aanleiding van zijn benoeming tot hoogleraar Immigratierecht aan de Universiteit Leiden op 3 september 2010 dat de Nederlandse speelruimte in immigratierecht beperkt is.¹⁵ Volgens Rodrigues kan Nederland de grenzen van het vreemdelingenrecht niet meer autonoom vaststellen. Hij wijst erop dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 ook de bepalingen van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie¹⁶ voor Nederland bindend zijn geworden. De mensenrechten zijn zo onderdeel geworden van het Unierecht. Nederland zou zich volgens hem voor het immigratierecht alleen aan deze verplichtingen kunnen onttrekken door het lidmaatschap van de EU op te zeggen. Ook emeritus hoogleraar Vreemdelingenrecht Van Kalmthout toont zich in het Nederlands Dagblad sceptisch over de haalbaarheid van de kabinetsplannen.¹⁷ Volgens hem is het wijzigen van EU-richtlijnen problematisch want alleen te realiseren als men de andere EU-staten meekrijgt. Hij meent dat er in Europa weinig animo zal zijn voor het veranderen van wetten die nog niet zo lang geleden zijn ingevoerd. Zoals hieronder uiteengezet in paragraaf 3.3 heeft het kabinet inmiddels een ‘roadmap’ bekend gemaakt voor de Europese inzet van de regering ten behoeve van het hoofdstuk ‘immigratie’ zoals in het regeerakkoord beschreven. De ‘roadmap’ heeft tot doel binnen de Europese Unie draagvlak te vinden en te creëren om aanpassing van de Europese regelgeving mogelijk te maken.

Kritiek op vreemdelingenbewaring

Op 13 januari 2010 voerde de vaste commissie voor Justitie algemeen overleg met de toenmalige staatssecretaris van Justitie over de toepassing van vreemdelingenbewaring.¹⁸ Alle leden van de commissie legden de nadruk op de toepassing van vreemdelingenbewaring als ultimum remedium en in dat verband vroegen zij veelvuldig aandacht voor alternatieven voor vreemdelingenbewaring. Ook werd de toepassing van grensdetentie uitgebreid aan de orde gesteld. Ook buitenparlementair is vreemdelingenbewaring in 2010 volop in de belangstelling blijven staan.

Op 5 november 2010 presenteerde Amnesty International het rapport ‘Vreemdelingendetentie: in strijd met de mensenrechten’.¹⁹ Het rapport is een update van het op 27 juni 2008 verschenen rapport ‘The Netherlands: The detention of irregular migrants and asylum-seekers’. Amnesty International concludeert dat, enkele verbeteringen ten spijt, de Nederlandse praktijk van vreemdelingendetentie niet wezenlijk is verbeterd sinds het verschijnen van haar rapport in 2008. De Nederlandse situatie is daarom volgens Amnesty nog steeds strijdig met internationale mensenrechten. De belangrijkste aanbevelingen uit 2008, zoals het gebruik van alternatieven voor vreemdelingendetentie, waaronder een periodieke

¹⁴ Te vinden op www.vluchtweb.nl.

¹⁵ Zie <http://media.leidenuniv.nl/legacy/oratie-peter-rodrigues.pdf>.

¹⁶ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf.

¹⁷ <http://www.nd.nl/artikelen/2010/oktober/01/-ideeen-over-immigratie-zijn-niet-realiseerbaar->.

¹⁸ Verslag vastgesteld op 5 maart 2011: *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1331 (verslag).

¹⁹

http://www.amnesty.nl/documenten/rapporten/rapport%20vreemdelingendetentie.pdf?bcsi_scan_B0A38A178AE5B708=0&bcsi_scan_filename=rapport%20vreemdelingendetentie.pdf.

meldplicht of een borgsom, zijn niet opgevolgd, aldus de directeur van Amnesty International Nederland.

Ook het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) meent dat de Nederlandse situatie van de toepassing en tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming van vreemdelingen op gespannen voet staat met de internationale wet- en regelgeving.²⁰ Dit geldt volgens NJCM met name voor het frequente gebruik van detentie, het beperkte gebruik van alternatieven voor detentie, het in bewaring stellen van kwetsbare mensen, waaronder in het bijzonder ook minderjarigen, de lange duur van de detentie, het herhaald in bewaring stellen van vreemdelingen en de sobere omstandigheden waarin vreemdelingen hun detentie dienen uit te zitten.

Kritiek was er ook van Unicef en Defence for Children.²¹ In het Jaarbericht Kinderrechten 2010 melden deze organisaties dat in 2009 driehonderd alleenstaande minderjarige vreemdelingen van hun vrijheid werden beroofd in een justitiële jeugdinstelling. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2008. Unicef en Defence stellen dat dit in strijd is met verschillende artikelen uit het VN-Kinderrechtenverdrag, zoals ook het VN-Kinderrechtencomité en de mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa lieten weten.

Ook van kerkelijke zijde was er kritische aandacht voor vreemdelingenbewaring. In het op 26 mei 2010 gepubliceerde onderzoek 'Humaniteit in vreemdelingenbewaring' concludeert de kerkelijke organisatie Justitia et Pax dat onderdelen van het huidige beleid voor vreemdelingenbewaring onacceptabel zijn. Mensen die veelal niet zijn verdacht of veroordeeld voor een strafbaar feit kunnen maandenlang vastzitten in omstandigheden die veel zwaarder zijn dan in reguliere gevangenissen, aldus Justitia et Pax.²²

Alle kritiek neemt overigens niet weg dat het gevoerde beleid wel de steun heeft van een meerderheid in het parlement (naast de toenmalige regeringspartijen PvdA, CDA en CU ook VVD, PVV en SGP).

Uitzettingen naar Somalië en Irak

Gedurende de tweede helft van 2010 hebben (geplande) uitzettingen van uitgeprocedeerde Irakese vreemdelingen naar Irak en van Somalische asielzoekers naar Mogadishu tot kritische reacties geleid van vooral VluchtelingenWerk Nederland en de Vereniging Asieladvocaten en –juristen Nederland (VAJN).²³ Ook leidde deze problematiek tot tal van Kamervragen.

Noodopvang illegale kinderen

Bij uitspraak gedaan op 20 oktober 2009 heeft het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) gesteld dat Nederland het Europees Sociaal Handvest schendt door uitgeprocedeerde asielgezinnen op straat te zetten.²⁴ Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) is een comité van experts op het terrein van sociale vraagstukken, dat in dit geval een klacht van Defence for Children International tegen Nederland heeft behandeld. Deze uitspraak, die op 28 februari 2010 is gepubliceerd, heeft tot een reeks Kamervragen en maatschappelijk debat geleid.

De toenmalige minister van Justitie stelde zich op het standpunt dat het oordeel van het ECSR juridisch niet bindend is.²⁵ Minderjarigen vormen een kwetsbare groep en illegaal verblijf moet zo veel mogelijk worden voorkomen. Maar de overheid kan niet onbeperkt de verantwoordelijkheid nemen voor de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers die niet voldoen aan de plicht om Nederland te verlaten, 'ook niet als er kinderen in het spel zijn'.

²⁰ <http://www.njcm.nl/site/uploads/download/398>.

²¹ <http://www.defenceforchildren.nl/p/z/20/1185.jpg/Persbericht%20Jaarbericht%20Kinderrechten%202010/lgnl>.

²² <http://www.justitiaetpax.nl/userfiles/file/Humaniteit%20in%20vreemdelingenbewaring.pdf>.

²³ Zie bijvoorbeeld een bericht hierover in NRC Handelsblad van 9 juli 2010: http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2578848.ece/Justitie_begint_met_uitzetting_Somaliers.

²⁴ <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,COEECSR,,4b9e37ea2,0.html>.

²⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 2035.

Defence for Children verbaast zich erover dat de Nederlandse overheid zich zo onverschillig toont over geconstateerde mensenrechtenschendingen. Het ECSR heeft zich echter niet bezig gehouden met al of niet aan terugkeer meewerkende ouders, volgens Defence for Children in een persbericht van 26 maart 2010, en ook niet met de aard van de procedures die de kinderen hebben doorlopen. 'Het gaat simpelweg om het beschermen van kinderen.'

Nadat vervolgens ook de Raad van Europa Nederland heeft gesommeerd het op straat zetten van kinderen te voorkomen, heeft de minister van Justitie naar aanleiding van een tussenuitspraak van het Gerechtshof in Den Haag van 27 juli 2010 inzake de opvang van een Angolese asielzoekster en haar minderjarige kinderen besloten om de opvang van afgewezen asielzoekersgezinnen met minderjarige kinderen die in asielzoekerscentra verblijven en van wie het vertrek uit Nederland niet onmiddellijk kan worden geëffectueerd, voorlopig niet te beëindigen. Ook zal hij onderdak blijven bieden aan zulke gezinnen met kinderen die zich in de Vrijheidsbeperkende Locatie voorbereiden op hun vertrek.²⁶ Op 27 juli vroeg het hof in zijn tussenuitspraak om een oplossing waarbij tenminste aan de kinderen van het gezin opvang geboden zou worden.

Wel moet de Kinderbescherming in dergelijke gevallen onderzoeken of in deze zaak de ouder uit de ouderlijke macht kan worden gezet. Volgens de minister zou ondertoezichtstelling in het belang van de kinderen en de maatschappij kunnen zijn.

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

In 2010 vond een aantal belangrijke ontwikkelingen plaats zowel op het gebied van asiel als op dat van migratie. Zo is per 1 juli 2010 de verbeterde Asielprocedure in werking getreden. De belangrijkste wijzigingen die deze nieuwe procedure met zich meebrengt zijn in hoofdstuk 7 en in Bijlage I bij dit rapport uiteengezet.

Op 5 juli 2010 is het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid van de toenmalige Minister van Justitie aanvaard door het parlement.²⁷ Modern Migratiebeleid (MoMi) betreft met name de reguliere verblijfsdoelen zoals arbeid, studie en gezinshereniging. De nieuwe wet zou naar verwachting 1 januari 2011 in werking treden. Deze datum wordt echter niet gehaald. Oorzaak is de invoering van een nieuw computersysteem bij de IND, die vertraging heeft opgelopen. Dit nieuwe computersysteem is een randvoorwaarde voor het invoeren van het Modern Migratiebeleid. Op dit moment is nog niet bekend wat de datum van inwerkingtreding van de Wet gaat worden.²⁸

Tot de datum van inwerkingtreding gaan de voorbereidingen voor het Modern Migratiebeleid gewoon verder. De proeftuinen, waarin kennis en ervaring wordt opgedaan met het werken onder het Modern Migratiebeleid, worden voortgezet en waar mogelijk uitgebreid (zie ook hoofdstuk 4).

Uiteraard kan ook de totstandkoming van het regeer- en gedoogakkoord in dit hoofdstuk niet onvermeld blijven. Hieronder wordt ingegaan op deze akkoorden van het nieuwe kabinet Rutte waarin de hoofdlijnen van het beleid zijn vastgelegd.

Regeer- en gedoogakkoord

In het regeerakkoord van VVD en CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' is te lezen dat het nieuwe kabinet inzet op ombuiging, beheersing en vermindering van immigratie gelet op de maatschappelijke problematiek. Verwezenlijking hiervan behoort tot de primaire doelstellingen van het te voeren kabinetsbeleid. Het kabinet stelt zich ook tot doel bij de uitvoering van het voorgenomen beleid initiatieven te nemen tot aanpassing van EU-richtlijnen en, indien er voor belangrijke maatregelen geen alternatieven blijken te zijn, eventueel, in overleg met andere lidstaten te komen tot wijziging van

²⁶ *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 3037.

²⁷ Zie Staatsblad 2010, nr. 290.

²⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 30 573, nr. 57 (Brief)

verdragen. Realisering van het gehele pakket maatregelen zal volgens het kabinet leiden tot een zeer substantiële daling van de instroom.

In het gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV zijn de afspraken opgenomen over de invulling van de maatregelen van de bezuinigingen en afspraken over immigratie, integratie en asiel, veiligheid en betere ouderenzorg waarbij duidelijk is dat voor de PVV de bereidheid tot het steunen van bezuinigingen gekoppeld is aan de inhoud van de te maken afspraken op het gebied van immigratie, integratie en asiel, veiligheid en ouderenzorg.²⁹ Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste voornemens op het gebied van asiel, immigratie en integratie.

Asiel

Het kabinet heeft in het regeer- en gedoogakkoord uitgesproken dat de opvang van asielzoekers bij voorkeur plaatsvindt in het land of de regio van herkomst. Verder streeft het kabinet naar een doeltreffende uitvoering van het Dublin-verdrag, de Dublin-verordening en de bijbehorende regelgeving waarbij het asielverzoek wordt behandeld door de lidstaat die daarvoor verantwoordelijk is. Het categoriaal beleid, dat asielzoekers groepsbescherming biedt op basis van de situatie in het land van herkomst, zal komen te vervallen met inbegrip van de wettelijke grondslag. Nareizende gezinsleden van asielzoekers zullen niet meer automatisch een asielstatus krijgen maar onder het reguliere beleid voor gezinsmigratie worden gebracht waarbij geen vereisten worden gesteld aan het inkomen of inburgering in het buitenland.

Bij de komst van alleenstaande, minderjarige vreemdelingen richt de inzet zich maximaal op zo spoedig mogelijk terugkeer onder de voorwaarde van lokale opvang. Daarvoor is het nodig dat uit het budget voor Ontwikkelingssamenwerking investeringen plaatsvinden in extra lokale opvang zoals weeshuizen.

Gezinsmigratie

Het kabinet wil hogere eisen stellen aan de wijze van gezinsvorming en gezinshereniging waaronder zodanige opleidingseisen dat een kansrijke integratie bij voorbaat verzekerd is. Het kabinet zet tevens in op wijziging van de Europese gezinsherenigingsrichtlijn. Zo wil het kabinet onder andere een verhoging van de leeftijdseis voor de partner naar 24 jaar en een verhoging van de inkomenseis naar ten minste 120% van het minimumloon.

Arbeidsmigratie

Het kabinet zal onderzoeken of en in hoeverre aanscherping van het arbeidsmigratiebeleid mogelijk en wenselijk is. Het kabinet wil zorg dragen dat de bevordering van de kenniseconomie door alle genomen maatregelen niet wordt belemmerd. Het kabinet vindt de kennismigrantenregeling van groot belang maar zal onderzoeken of misbruik plaatsvindt. Eventueel kan op basis hiervan een nadere opleidingseis worden gesteld.

Immigratie algemeen

Om in bredere zin migratie van kansarme migranten te beperken, de integratie te bevorderen en fraude en misbruik te bestrijden, worden onder meer vergunningseisen aangescherpt, het terugkeerbeleid geïntensiveerd en illegaliteit aangepakt. Het kabinet is bijvoorbeeld van plan om illegaliteit strafbaar te stellen.

Integratie

Het kabinet benadrukt dat kwalificatie de sleutel is tot succesvolle participatie en integratie. Het kabinet hecht daarom veel belang aan het verbinden van (hogere) taal- en opleidingseisen aan toelating tot en verblijf in ons land. Migrant en asielzoekers dragen zelf zorg voor hun inburgering in Nederland. Voor degenen die hiervoor over onvoldoende middelen beschikken, komt het kabinet met een sociaal leenstelsel dat inhoudt dat de lening wordt terugbetaald. Uitgangspunt voor het kabinet is dat het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning. Het kabinet wil verder het diversiteits-/voorkeursbeleid op basis van geslacht en etnische herkomst beëindigen.

²⁹ <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/over-de-regering>

'Roadmap' Europese inzet migratiebeleid³⁰

Bij brief van 22 december 2010 aan de Tweede Kamer heeft de minister voor Immigratie en Asiel de 'roadmap' bekend gemaakt voor de inzet van de regering ten behoeve van het hoofdstuk 'immigratie' zoals in het regeerakkoord beschreven. Het betreft (reguliere) migratie, asiel, illegale migratie & terugkeer en integratie. Dit laatste onderwerp behoort tot het beleidsterrein van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, namens wie deze brief mede is verzonden. De 'roadmap' handelt uitsluitend over de onderwerpen in het regeerakkoord die een Europese inzet vergen.

Verschillende maatregelen die dit kabinet voorstaat om ongewenste migratie te beheersen en daarmee de integratie in Nederland te bevorderen, raken de Europese en internationale context waaraan Nederland is gebonden. De minister wijst erop dat het voor Nederland daarom zaak is om binnen de Europese Unie draagvlak te vinden en te creëren om aanpassing van de Europese regelgeving mogelijk te maken. In de 'roadmap' worden de inzet en de resultaten van de regering op het terrein van het migratiebeleid geschetst en worden de te nemen stappen voor de komende periode uiteengezet.

3.4 Institutionele ontwikkelingen

Alle relevante institutionele ontwikkelingen in 2010 zijn hiervoor al aan de orde gekomen. Zo bevat paragraaf 2.1 een beschrijving van de nieuwe constitutionele situatie van de voormalige Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010, en behandelt paragraaf 3.1 de herindeling van de ministeries en het aantreden van een minister voor Immigratie en Asiel.

³⁰ *Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11, 30 573, nr. 61 (Brief)*

4 Reguliere immigratie en integratie

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van economische migratie, gezinshereniging en overige reguliere migratie. Ook komen de ontwikkelingen op het gebied van integratie, staatsburgerschap en naturalisatie aan de orde. Het hoofdstuk begint echter met een aantal algemene onderwerpen die raken aan reguliere migratie.

Modern Migratiebeleid

De Tweede Kamer heeft op 16 februari 2010 ingestemd met het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid. De Eerste Kamer heeft vervolgens op maandag 5 juli 2010 het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid van Minister Hirsch Ballin van Justitie aanvaard. Het Modern Migratiebeleid betreft met name de reguliere verblijfsdoelen zoals arbeid, studie en gezinshereniging.

Referenten en vreemdelingen kunnen voortaan gebruikmaken van de procedure van Toegang- en Verblijf (TEV). Zij hoeven straks niet meer twee aparte aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) (een Schengen D-visum) en de verblijfsvergunning in te dienen. Na afgifte van de mvv, verleent de IND de verblijfsvergunning ambtshalve.

Er komt een referentenprocedure voor vreemdelingen die niet mvv-plichtig zijn. De referent kan voor de vreemdeling al een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen terwijl betrokkene nog in het buitenland verblijft.

Referenten krijgen in Modern Migratiebeleid een belangrijkere rol binnen het migratiebeleid. De referent is een persoon of organisatie (bijvoorbeeld een bedrijf of onderwijsinstelling) die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling. Referenten mogen zelf verblijfsaanvragen indienen voor de vreemdeling. Ook kunnen zij bezwaar en beroep instellen.

Rechtspersonen en ondernemingen kunnen zich laten erkennen. Voor erkende referenten gelden bepaalde voordelen. In sommige gevallen (onderwijsinstellingen, au-pairbureaus, werkgevers van kennismigranten) is erkenning verplicht. Referenten die gezinsleden naar Nederland halen kunnen niet worden erkend. Zij zijn natuurlijke personen, waardoor erkenning voor hen niet mogelijk is. Alle referenten hebben wettelijke verplichtingen. De IND krijgt meer mogelijkheden om op te treden tegen referenten en vreemdelingen die hun wettelijke verplichtingen niet nakomen.

Volgens het kabinet zal Nederland dankzij deze wet aantrekkelijker worden voor die migranten die hard nodig zijn om de economie, cultuur en de wetenschap te versterken. Het uitgangspunt van het Modern Migratiebeleid is selectiviteit. Dit houdt in dat het beleid uitnodigend is voor migranten aan wie economisch behoefte is en restrictief voor anderen. Nederland moet hierdoor aantrekkelijker worden als vestigingsplaats voor internationale bedrijven en kennismigranten, wat kan bijdragen aan de versterking van de Nederlandse economie.

De nieuwe wet beoogt onder meer een vereenvoudiging van het stelsel van reguliere verblijfsvergunningen. Daarnaast moet het leiden tot efficiëntere procedures. De vereenvoudiging van het vergunningsstelsel en efficiëntere verblijfsprocedures zullen volgens het kabinet leiden tot een effectievere handhaving, zoals bij de bestrijding van fraude met gezinsmigratie. Het wetsvoorstel zou verder een forse administratieve lastenverlichting opleveren voor bedrijven en burgers.³¹

De nieuwe wet zou naar verwachting 1 januari 2011 in werking treden.³² Op 12 november 2010 heeft de minister voor Immigratie en Asiel Gerd Leers de Tweede Kamer echter per brief geïnformeerd dat de Wet

³¹ Bron: Persbericht op www.ind.nl, geplaatst en laatst bijgewerkt op 7 juli 2010.

³² Zie bijvoorbeeld het nieuwsbericht van de Rijksoverheid hierover: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/07/06/selectief-migratiebeleid-maakt-nederland-aantrekkelijker-voor-kennismigranten.html>.

modern migratiebeleid (MoMi) niet op 1 januari 2011 in werking kan treden. Oorzaak is de invoering van een nieuw computersysteem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die vertraging heeft opgelopen. Dit nieuwe computersysteem is een randvoorwaarde voor het invoeren van MoMi. Op dit moment is nog niet bekend wat de datum van inwerkingtreding van de Wet gaat worden, dat hangt af van de voortgang bij de implementatie van het nieuwe computersysteem.

Tot de datum van inwerkingtreding gaan de voorbereidingen van MoMi gewoon verder. De proeftuinen, waarin kennis en ervaring wordt opgedaan met het werken onder MoMi, worden voortgezet en waar mogelijk uitgebreid.³³

Regelrust voor vreemdelingen

In aanvulling op de voorgenomen invoering van het Modern Migratiebeleid heeft de toenmalige minister van Justitie bij brief van 30 september 2009 de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht om advies over de mogelijkheden om de regeldruk voor reguliere vreemdelingen en hun referenten te verminderen.³⁴ Reguliere vreemdelingen zijn bijvoorbeeld migranten die voor werk, studie of gezinsvorming naar Nederland komen. Het gaat hier dus niet om asielzoekers. Referenten zijn bijvoorbeeld de burgers die een buitenlandse partner over laten komen, werkgevers en universiteiten.

Bij advies van 18 mei 2010, 'Regelrust voor Vreemdelingen', heeft de ACVZ aan dit verzoek gehoor gegeven.³⁵ Uit het onderzoek van de adviescommissie blijkt dat de regels over de toelating en de tewerkstelling van vreemdelingen inderdaad als onnodig lastig en ingewikkeld worden ervaren. Onder andere universiteiten en bedrijven, die hoogopgeleide vreemdelingen naar Nederland willen halen, hebben last van regeldruk.

Een belangrijke oorzaak van de regeldruk is volgens de ACVZ de gelaagdheid van regels in het vreemdelingenrecht. De ACVZ adviseert dan ook die gelaagdheid te verminderen door één laag er uit te halen en de belangrijkste rechten en voorwaarden voor toelating en verblijf zoveel mogelijk op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000. Hierdoor wordt de toegankelijkheid van de regels verbeterd.

Ook constateert de ACVZ dat de wijze waarop de verschillende uitvoeringsorganisaties regels toepassen en uitvoeren een bron van onnodige regeldruk kan zijn. De adviescommissie pleit voor het opzetten van migratieloketten die als 'frontoffice' kunnen dienen voor de instanties waar vreemdelingen (en hun referenten) in Nederland contact mee hebben. Dit leidt tot een betere samenwerking tussen de betrokken instanties. Ook krijgen vreemdelingen en referenten beter zicht op de acties die zij moeten ondernemen.

De invoering van het Modern Migratiebeleid wordt aangegrepen om de redactie van de Vreemdelingencirculaire 2000 te vereenvoudigen. De beleidsregels zullen kenbaar en helder worden geformuleerd binnen de ruimte die de algemeen verbindende voorschriften bieden. Naar verwachting zal met de nieuwe redactie van de Vreemdelingencirculaire 2000 een vermindering van de regeldruk en een verbetering van de dienstverlening worden bereikt. Met deze wijze van opstellen van de beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt recht gedaan aan de aanbevelingen van de ACVZ.³⁶

Instroom Regulier³⁷

Het totaal aantal ingediende aanvragen voor een verblijfsvergunning regulier (vvr) bedroeg in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.540. Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 (circa 25.900 vvr-aanvragen) is het aantal in het eerste halfjaar van 2010 gedaald met 6%. Een vergelijkbare daling deed zich ook al in 2009 voor in vergelijking met een jaar eerder. Deze daling betreft voornamelijk het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Gezinsvorming / gezinshereniging' en 'Arbeid'. Ondanks de daling van

³³ Bron: nieuwsbericht op www.ind.nl, geplaatst op 15 november 2010, bijgewerkt en geraadpleegd op 16 november 2010.

³⁴ Als bijlage opgenomen in ACVZ (2010a), p. 43 e.v.

³⁵ ACVZ 2010a. Advies en perbericht zijn te vinden op www.acvz.org.

³⁶ Zie *Kamerstukken I, 2009/10, 32 052, F*

³⁷ Bron: Ministerie van Justitie (2010), p. 30 e.v.

4% bij het aantal aanvragen voor 'Gezinsvorming / gezinshereniging' in het eerste halfjaar van 2010, vertegenwoordigt die categorie aanvragen in deze periode het grootste deel van de aanvragen voor een vvr, te weten 42%. Het betrof ruim 10.190 aanvragen. Bij het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Kennismigrant' doet zich een stijging voor van 7% ten opzichte van dezelfde periode in 2009.

Het aantal aanvragen voor een verlenging vvr, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een vvr voor onbepaalde tijd is in het eerste halfjaar van 2010 met 29% gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2009. In het eerste halfjaar van 2009 bedroeg dit aantal aanvragen nog circa 51.720 ten opzichte van 36.500 in het eerste halfjaar van 2010. Voor zover het gaat om de daling van het aantal aanvragen vvr voor onbepaalde tijd is het aannemelijk dat er een verband bestaat met de verhoging van de leges per 1 november 2009 en de invoering van het inburgeringsvereiste per 1 januari 2010.

Het aantal aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) bedroeg in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.200. Ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009, toen circa 21.960 mvv-aanvragen werden gedaan, is het totale aantal mvv-aanvragen in deze rapportageperiode gestegen met 10%. De stijging is, net als in 2009 ten opzichte van 2008, toe te schrijven aan het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Gezinsvorming / gezinshereniging' of voor 'Pleegkind'. Deze toename betreft voornamelijk aanvragen voor verblijf nareizende familieleden en pleegkinderen van asielzoekers met de Somalische nationaliteit.³⁸ Bij een inwilliging van de mvv-aanvraag en na aankomst in Nederland dienen deze nareizigers veelal een aanvraag voor asiel in.

Bij het verblijfsdoel Arbeid is in het eerste halfjaar van 2010 vergeleken met dezelfde periode in het vorige jaar opnieuw een daling te zien in het aantal mvv-aanvragen. Dit is een daling die doorzet vanaf het eerste halfjaar van 2008. Dat de vraag naar arbeidsmigranten daalt, lijkt verband te houden met de economische crisis en de algemeen dalende vraag naar arbeid en stijgende werkloosheid en met de beschikbaarheid van arbeidskrachten uit de Midden- en Oost-Europese (MOE) landen die in 2004 en 2007 lid zijn geworden van de EU.

Bij vergelijking tussen het eerste halfjaar van 2010 en dat van 2009 blijkt dat het aantal mvv-aanvragen voor het verblijfsdoel 'Studie' nagenoeg gelijk is gebleven en dat het aantal bij het verblijfsdoel 'Kennismigrant' licht is toegenomen met 4%. Die toename zou te maken kunnen hebben met de licht aantrekkende economie, waardoor de vraag naar met name hoger opgeleide migranten ook toeneemt.

4.1 Economische migratie

4.1.1 Specifieke context

Zoals zojuist weergegeven in de inleiding tot hoofdstuk 4 zet zich sinds begin 2008 een daling door in het aantal mvv-aanvragen met arbeidsgelateerde verblijfsdoelen, met uitzondering van kennismigranten. Het aantal mvv-aanvragen voor het verblijfsdoel 'Kennismigrant' neemt juist iets toe.

4.1.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Op het gebied van economische migratie kunnen de ontwikkelingen in nationaal perspectief niet los worden gezien van de ontwikkelingen uit EU-perspectief.

4.1.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 1 van Bijlage I, waar tal van ontwikkelingen de revue passeren. Onder meer komen de gevolgen van het uitstel van het Modern Migratiebeleid aan de orde, de voorbereidingen op de inwerkingtreding van het beleid inzake de Europese blauwe kaart (richtlijn 2009/51/EG), de

³⁸ Ministerie van Justitie (2010), p. 30

verschillende Expatcenters, de Pilot Circulaire Migratie, en de wijze waarop skills recognition en labour matching deel uitmaken van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid.

4.2 Gezinshereniging

4.2.1 Specifieke context

Gezinshereniging is van oudsher een belangrijke reden voor immigranten om naar Nederland te komen. De laatste jaren is het gezinsherenigingsbeleid op een aantal onderdelen aangescherpt. Het op 4 maart 2010 door het Hof van Justitie van de Europese Unie gewezen arrest (Chakroun) betekende echter dat Nederland strengere eisen ten aanzien van het inkomensvereiste moest terugdraaien.

4.2.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Chakroun

Het eerder door Nederland gehanteerde onderscheid tussen gezinsvorming (waarbij de gezinsband ontstaat op het moment dat de hoofdpersoon hoofdverblijf in Nederland heeft) en gezinshereniging (waarbij de gezinsband buiten Nederland is ontstaan op een moment waarop ook de hoofdpersoon geen hoofdverblijf in Nederland had) heeft het Hof van Justitie van de EU bij arrest van 4 maart 2010 (Chakroun) strijdig geacht met de Richtlijn 2003/86/EG (Richtlijn gezinshereniging). Dit had zowel gevolgen voor het middelenvereiste als voor het leeftijdsvereiste bij toelating als gezinslid (zie ook bijlage I).

4.2.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 2 van Bijlage I, waar onder meer de Wet inburgering buitenland ter sprake komt.

4.3 Overige reguliere migratie

4.3.1 Specifieke context

Naast het beleid voor economisch migratie en het beleid voor gezinshereniging, kent het Nederlandse reguliere migratiebeleid nog een aantal andere onderdelen, zoals toelating om religieuze, medische en studiegerelateerde redenen. Een aantal voorwaarden voor toelating gelden in principe voor alle vormen van regulier verblijf. In deze paragraaf wordt ingegaan op ontwikkelingen in 2010 ten aanzien van verblijfsdoelen die niet vallen onder economische migratie of gezinshereniging.

4.3.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Proeftuin au pair

In het kader van de voorbereiding op Modern Migratiebeleid is op 1 juli 2008 de Proeftuin Au Pair van start gegaan. De Proeftuin Au Pair is een samenwerkingsverband tussen de IND en au pairbureaus.

Met de Proeftuin wordt enerzijds beoogd inzicht te krijgen in de au pair branche en anderzijds de au pair branche gefaseerd kennis te laten maken met de beginselen van Modern Migratiebeleid (waaronder de informatieplicht en de zorgplicht). Als een au pair bureau wordt toegelaten tot de Proeftuin Au Pair committeert het zich aan deze beginselen. Daarnaast moet het au pair bureau, evenals het gastgezin en de au pair, zich houden aan de vreemdelingenwet- en regelgeving, de vreemdelingrechtelijke procedures, en indien van toepassing, de naleving van de in de Proeftuin Au Pair gemaakte afspraken en bepalingen uit het op Modern Migratiebeleid toegesneden convenant.

De proeftuin is opgedeeld in drie fasen waarin op basis van de opgebouwde samenwerkingsrelatie met au pair bureaus steeds nieuwe ontwikkelingen worden doorgevoerd.

De eerste fase is gericht op wederzijdse kennismaking. De samenwerking heeft in deze fase nog geen zelfstandige juridische betekenis.

De tweede fase, de convenantfase staat in het teken van het verder versterken van de in de eerste fase opgebouwde samenwerkings- en vertrouwensrelatie. Ook doen de bureaus in deze fase ervaring op met een aantal Modern Migratiebeleid elementen zoals de Toelating en Verblijf procedure (TEV). Au pair bureaus worden tot de tweede fase toegelaten na het afsluiten van een convenant met de IND. De derde fase treedt in als de Wet Modern Migratiebeleid in werking treedt.

Afschaffing van de beperking 'verblijf vanwege medische noodsituatie'

Op 7 oktober 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld voornemens te zijn de verscheidenheid aan toelatingvormen in verband met medische omstandigheden te vereenvoudigen³⁹. In dit kader is met ingang van 1 juli 2010 de beperking 'verblijf vanwege medische noodsituatie' afgeschaft. Aan de vreemdelingen die niet aan alle voorwaarden voldoen voor verlening van een verblijfsvergunning onder de beperking 'medische behandeling' (bijvoorbeeld omdat zij niet over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf beschikken of omdat de financiering van de behandeling niet deugdelijk is geregeld),⁴⁰ maar die in verband met een medische noodsituatie niet naar het land van herkomst kunnen terugkeren, zal voortaan geen verblijfsvergunning worden verleend. Zij krijgen voortaan uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vreemdelingenwet voor de duur van het reisbeletsel met maximaal een jaar. Blijkt na dat jaar dat de medische noodsituatie nog steeds voortduurt dan kan een verblijfsvergunning met als doel 'medische behandeling' worden verleend met vrijstelling van een aantal van de geldende voorwaarden (mvv-vereiste, de voorwaarden van deugdelijke financiering van de medische behandeling en het zelfstandig beschikken over voldoende en duurzame middelen van bestaan).⁴¹

Pilot religieus verblijf

Vooruitlopend op de invoering van het Modern Migratiebeleid is een pilot religieus verblijf ingericht om, in nauwe samenwerking met het UWV Werkbedrijf, toe te werken naar de toekomstige situatie. De pilot biedt de mogelijkheid om (nadere) ervaring op te doen met religieuze en levensbeschouwelijke organisaties en hun onder het Modern Migratiebeleid voorziene rol als referenten. Tevens biedt de pilot de mogelijkheid om nadere invulling te kunnen geven aan de uitvoeringsregels van de Wet Arbeid Vreemdelingen ten aanzien van religieuzen. Daarbij gaat het in het bijzonder om beantwoording van de vraag in welke gevallen toetsing op betaling van ten minste het wettelijk minimumloon bij aanvragen om een tewerkstellingsvergunning achterwege kan blijven en in welke gevallen kan worden afgezien van de verplichte vacaturemelding en de arbeidsmarkttoets. Aan de hand van de ervaringen in de pilot kan nadere invulling worden gegeven aan de voorwaarden voor religieuze referenten. Met ingang van 9 april 2010 is het besluit met betrekking tot de pilot inwerking getreden.⁴²

Verblijfsvergunning na verlies Nederlanderschap

Nieuw in de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) is dat personen die vanaf hun vierde levensjaar toelating en hoofdverblijf in het Koninkrijk hebben en die willen opteren voor het Nederlanderschap op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, RWN, vanaf 1 oktober 2010 na de optiebevestiging afstand moeten doen van de oorspronkelijke nationaliteit (zie ook hoofdstuk 4.5.2). Van deze groep optanten kan echter ook, indien iemand na verkrijging van het Nederlanderschap heeft nagelaten al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, het Nederlanderschap weer worden ingetrokken. Omdat deze groep, anders dan de manier van verkrijging van het Nederlanderschap, niet verschilt van personen aan wie het Nederlanderschap middels naturalisatie is verleend, is het niet meer

³⁹ *Kamerstukken II 2009/10* 19 637, nr. 1305 (Brief)

⁴⁰ Voor een beknopte uitleg van de voorwaarden van verblijf in verband met medische behandeling c.q. de nu afgeschafte beperking 'medische noodsituatie', zie INDIAC – NL EMN NCP (2010a), p. 29.

⁴¹ In WBV 2010/10, op 30 juni 2010 gepubliceerd in de Staatscourant, is onder meer het beleid dat geldt voor aanvragen om een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'medische behandeling' aangepast en is de huidige toepassing van artikel 64 Vw uitgebreid. Hiertoe zijn in het WBV de paragrafen A4/7, B8, B11 en B16 aangepast.

⁴² Besluit van de Minister van Justitie van 9 april 2010, nr. WBV 2010/7, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcr.* 2010, nr. 5842

dan redelijk dat ook zij na intrekking van het Nederlanderschap, onder soepele voorwaarden weer in het bezit komen van een verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd. In de Vreemdelingen-circulaire is immers al sinds jaar en dag beleid opgenomen voor de categorie naturalisandi, die vanwege dezelfde reden (geen afstand doen van oorspronkelijke nationaliteit) het Nederlanderschap hebben verloren.⁴³ (WBV 2010/14). Deze afstandseis geldt voor optanten die op of na 1 oktober 2010 een optieverklaring hebben ingevuld.

Voorts is verduidelijkt dat de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet slechts is voorbehouden aan de oud-Nederlanders die door intrekking het Nederlanderschap hebben verloren, maar ook diegenen die de intrekking niet hebben afgewacht, maar zelf afstand hebben gedaan van het Nederlanderschap omdat dit anders zou worden ingetrokken.⁴⁴

Eergerelateerd geweld

Voor vreemdelingen die dreigen slachtoffer te worden van eergerelateerd geweld en die niet (meer) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van het huidige beleid, is besloten een beleidskader voor toelating te creëren. Het beleidskader definieert wat onder eergerelateerd geweld wordt verstaan en stelt de voorwaarden waaronder de verblijfsvergunning verleend kan worden. Indien de vreemdeling naar Nederland komt om dreigend eergerelateerd geweld te ontvluchten is de asielprocedure de aangewezen weg en zal die op de gebruikelijke wijze worden beoordeeld. Indien de vreemdeling pas in Nederland te maken krijgt met een dreiging van eergerelateerd geweld in Nederland, dan is de reguliere procedure de meest aangewezen weg. Ten slotte dient, voor verlening van een verblijfsvergunning in het kader van dit beleidskader, naast dreiging in Nederland, ook dreiging in het land van herkomst aanwezig te zijn. Dan kan immers aannemelijk zijn dat betrokkene zich niet aan het gevaar in Nederland kan onttrekken door zich in het land van herkomst te vestigen. Nu aan slachtoffers van eergerelateerd geweld onder omstandigheden verblijf zal worden toegestaan, is het waarschijnlijk dat aanvragen van bij deze ouder verblijvende minderjarige kinderen zullen volgen. Het ligt in de rede deze kinderen verblijf toe te staan en de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van het kind aan te laten sluiten bij de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van de hoofdpersoon. De vergunning zal, totdat eventueel een nieuwe beperking in het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt opgenomen, op grond van artikel 3.4, derde lid Vreemdelingenbesluit 2000 worden verleend 'conform beschikking Minister'.⁴⁵

4.3.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 3 van Bijlage I, waar niet alleen de Nederlandse activiteiten voor EMN, IGC en GDISC aan bod komen, maar ook bijvoorbeeld de Nederlandse immigratieportal www.newtoHolland.nl.

4.4 Integratie

4.4.1 Specifieke context

Personen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse herkomst vormen al decennia lang de grootste niet-westerse bevolkingsgroepen. Maar langzaam verbreedt het integratievraagstuk zich naar andere immigrantengroepen, zoals meer recente stromen vluchtelingen uit bijvoorbeeld Afghanistan en Somalië en arbeidsmigranten uit Oost-Europa.⁴⁶

⁴³ Besluit van de Minister van Justitie van 13 september 2010, nummer WBV 2010/14, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 15141.

⁴⁴ Besluit van de minister van Justitie van 13 september 2010, nummer WBV 2010/14, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 15141.

⁴⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 19 februari 2010, nr. WBV 2010/2, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 3114

⁴⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2010) *Jaarrapport Integratie 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

4.4.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Koppeling inburgering en verblijf

Per 1 januari 2010 is de koppeling tussen Wet inburgering en permanent verblijfsrecht in werking getreden.⁴⁷ Dit houdt in dat de vreemdelingen die zich permanent in Nederland willen vestigen vanaf 1 januari 2010 dienen aan te tonen dat zij aan het inburgeringseisen voldoen dan wel hiervan vrijgesteld zijn of ontheven.

Dit geldt voor de vreemdelingen die een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning regulier voor voortgezet verblijf (na drie jaar verblijf bij een persoon met niet-tijdelijk verblijfsrecht, bijvoorbeeld 'verblijf bij Nederlandse echtgenoot') of in aanmerking wensen te komen voor een verblijfsvergunning regulier of asiel voor onbepaalde tijd.

De ratio achter deze koppeling is dat van vreemdelingen die zich permanent in Nederland willen vestigen verwacht mag worden dat zij voldoende kennis hebben van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving.

Inburgering op de werkvloer

Werkgevers worden in 2010 gestimuleerd tot het organiseren van inburgering voor werknemers op de werkvloer. Daarvoor heeft de toenmalige minister voor Wonen Werken en Integratie (WWI) in totaal zeven miljoen euro beschikbaar. De regeling maakt deel uit van de uitvoering van het Deltaplan Inburgering. Het kabinet vindt het leren van de Nederlandse taal cruciaal om mee te kunnen doen in de samenleving.

De tijdelijke regeling moet werkgevers stimuleren de beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen bij werknemers. Dat is goed voor bijvoorbeeld de onderlinge contacten met de collega's en ook goed voor de werknemer, die daarmee meer kansen krijgt aan het werk te blijven met zicht op doorgroeimogelijkheden, aldus de minister. De doelgroep is onder meer werkzaam in de schoonmaakbranche, de land- en tuinbouw, bij schilders- en productiebedrijven.

De subsidie is een bijdrage in de kosten van de ondersteunende activiteiten die de werkgever verricht om de inburgering mogelijk te maken. Hij geldt voor werknemers die een inburgeringcursus gaan volgen of een voorziening om de taal te bevorderen in combinatie met een mbo-opleiding. Het kan gaan om de inrichting van een leslokaal op de werkvloer, het gebruik of de aanschaf van lescomputers en het bieden van ruimte aan de werknemer om onder werktijd de taal te leren. De bijdrage bedraagt 1.000 euro per deelnemer, met een maximum van 25.000 euro per werkgever. Naast de stimuleringsregeling gaat het ministerie werkgevers en gemeenten koppelen en hen helpen bij het op touw zetten van de taalcursussen op de werkvloer.⁴⁸

4.4.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 4 van Bijlage I, waarin aandacht voor onder meer het belang van het inburgeringsexamen met het oog op participatie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving, de oprichting van het Huis voor democratie en rechtsstaat, de verschillende vormen van informatie-uitwisseling over best practices inzake opvang en integratie, en het Nederlandse streven om integratiedoelstellingen via generiek beleid te verwezenlijken.

4.5 Staatsburgerschap en naturalisatie

In deze paragraaf aandacht voor de wijzigingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap. De wijzigingen behelzen onder andere een aanscherping van de regels met betrekking tot het afstand doen

⁴⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 december 2009, nr. 2009/30, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2009, 20192.

⁴⁸ Regeling van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 30 maart 2010, nr. BJZ2010008985, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, houdende de stimulering van inburgering op de werkvloer, *Stcrt.* 2010, nr. 5470.

van de nationaliteit van het land van herkomst aan. Een persoon die het Nederlanderschap krijgt, moet in principe afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Deze afstandsverplichting gaat ook gelden voor een aantal migranten van de tweede generatie. Ook worden de regels met betrekking tot het verlies van de nationaliteit aangevuld.

4.5.1 Specifieke context

De Rijkswet op het Nederlanderschap is een rijkswet die bepaalt wie Nederlander is, onder welke voorwaarden het Nederlanderschap kan worden verkregen en hoe het Nederlanderschap verloren gaat.

4.5.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Aanpassingen Rijkswet op het Nederlanderschap

De Rijkswet op het Nederlanderschap is op een aantal onderdelen gewijzigd.⁴⁹ Zoals hierboven al opgemerkt worden de regels met betrekking tot het afstand doen van de nationaliteit van het land van herkomst aangescherpt. De uitzondering op de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie voor aanvragers die vóór het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende vijf jaar aaneengesloten zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, heeft gehad, is per 1 oktober 2010 komen te vervallen. De afstandsverplichting geldt voor deze groep dus onverkort bij een verzoek dat op of na 1 oktober 2010 wordt ingediend.

Personen die vanaf hun vierde levensjaar toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben en die willen opteren voor het Nederlanderschap op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, RWN, moeten vanaf 1 oktober 2010 na de optiebevestiging afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit.

De regels voor verkrijging van het Nederlanderschap door kinderen die voor 1 januari 1985 als kind van een Nederlandse moeder en een niet Nederlandse vader zijn geboren, de zogenaamde latente Nederlanders, zijn ook aangepast. Deze categorie kan via de zogeheten optieprocedure alsnog het Nederlanderschap verkrijgen.

Ook werden de regels aangevuld met betrekking tot verlies van het Nederlanderschap. In artikel 14 is een lid ingevoegd dat beoogt een bijdrage te leveren in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Op grond van artikel 14, tweede lid, RWN kan de Minister van Justitie het Nederlanderschap intrekken op grond van misdrijven die zich richten tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk en die zijn gepleegd na de inwerkingtreding van de wetwijziging. Herkrijging van de Nederlandse nationaliteit is in principe niet mogelijk na het besluit tot intrekking, tenzij sprake is van zeer bijzondere omstandigheden (artikel 14, derde lid RWN). Bovengenoemde wijzigingen zijn per 1 oktober 2010 in werking getreden.

Ook werd het Nederlands als verplichte taal van inburgering ingevoerd voor verzoekers om naturalisatie in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba. Dit onderdeel van de Rijkswet is per 1 januari 2011 in werking getreden (Stb. 2010, 292).

4.5.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Geen bijzonderheden.

⁴⁹ Rijkswet van 17 juni 2010, houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties. *Stb.* 2010, nr. 242.

5 Illegale immigratie en terugkeer

5.1 Illegale immigratie

5.1.1 Specifieke context

Het vreemdelingentoezicht en het terugkeerbeleid maken deel uit van het door de overheid gevoerde vreemdelingenbeleid. De terugkeer van vreemdelingen is in veel gevallen het sluitstuk van het binnenlands vreemdelingentoezicht.

5.1.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Het rapport 'Jong en illegaal in Nederland'

Op 5 oktober 2010 bood de minister van Justitie het rapport 'Jong en Illegaal in Nederland' aan de Tweede Kamer aan.⁵⁰ Het rapport heeft betrekking op de achtergrond en de levensomstandigheden van illegaal in Nederland verblijvende alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en voormalige, inmiddels meerderjarig geworden amv's. De studie is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Volgens het rapport zijn de levensomstandigheden van deze (voormalige) amv's zorgelijk. Zodra (voormalige) amv's in de illegaliteit terechtkomen, raken zij uitgesloten van de voorzieningen. In die situatie kan er een grote mate van afhankelijkheid optreden, en daarmee een verhoogd risico op uitbuiting, die niet bevorderlijk is voor een evenwichtige ontwikkeling van de jongvolwassenen.

Volgens de minister bevestigen de bevindingen de beleidsinzet om illegaal verblijf van (voormalige) amv's waar mogelijk te voorkomen, en misbruik van hun kwetsbare positie tegen te gaan. De minister heeft verder verklaard dat hij ervoor zal zorg dragen dat de relevante bevindingen uit dit WODC-rapport met betrekking tot het bevorderen van duurzame terugkeer worden ingebracht bij de verdere ontwikkeling van bestaande projecten voor duurzame terugkeer. Familieleden die getraceerd kunnen worden, kunnen eerder betrokken worden bij de voorbereiding van de terugkeer van de minderjarige. In geval van terugkeer kunnen de jongeren in ieder geval tot het bereiken van de meerderjarigheid begeleid worden bij hun reïntegratie. Voorts zal er in de projecten ook aandacht worden besteed aan het geven van voorlichting aan lokale gemeenschappen om te voorkomen dat kansloze jongeren, al dan niet met steun van de familie, naar Europa afreizen, aldus de minister.

Strafbaarstelling illegaliteit

Het kabinet Rutte is van plan illegaliteit strafbaar te stellen, maar hulp aan illegalen wordt niet verboden. Een Kamermeerderheid wil niet hebben dat bijvoorbeeld kerken die uitgeprocedeerde asielzoekers helpen, vervolgd worden. Dat bleek tijdens een debat op 30 november 2010 met de minister voor Immigratie en Asiel. De oppositie toonde zich bezorgd dat kerken, ziekenhuizen en andere organisaties die illegalen opvangen of medische hulp geven, ook strafbaar zouden worden.⁵¹

Voorkomen van misbruik en fraude bij toelatingsprocedures

Bij brief van 7 juli 2010 heeft de toenmalige minister van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over aard en omvang van fraude en misbruik bij toelatingsprocedures, waaronder valse aangiften van mensenhandel, het zich voordoen als alleenstaande minderjarige vreemdeling, asielaanvragen zonder identificatiepapieren, het afvlijen van vingertoppen, schijnhuwelijken en de Europaroute.⁵²

De minister wijst erop dat de afgelopen jaren veel aandacht is besteed aan de bestrijding van fraude en misbruik en handhaving van de regels, zowel bij het ontwerpen van nieuw beleid – de belangrijke

⁵⁰ *Kamerstukken II 2010/11 27 062 nr. 66 (Brief)*

⁵¹ *Handelingen II 2010/11 nr. 28 p. 28-56 nr. 29 p. 19-38*

⁵² *Kamerstukken II 2009/10 19 637 nr. 135 (Brief)*

handhavingscomponent van het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid – als bij de monitoring van bestaand beleid – bijvoorbeeld het afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid voor Somalië, welke beslissing mede was ingegeven door de toename van fraude en misbruik.

Het tegengaan van fraude en misbruik in het toelatingsproces is een zeer belangrijke taak van de IND, zowel bij de aanmelding van vluchtelingen als bij de verlening van reguliere verblijfsvergunningen.

Bij de aanmeldcentra van de IND voor asielzoekers wordt onderzoek gedaan naar de geloofwaardigheid van het verhaal van de asielzoeker over zijn identiteit, nationaliteit en de vluchtroute. Het toetsen op misbruik is een vast onderdeel van de toets op de geloofwaardigheid van het verhaal. Het is moeilijk de precieze omvang van misbruik bij asielaanvragen aan te geven, omdat een aanvraag vaak op meerdere gronden wordt afgewezen en de IND niet elke afwijzingsgrond separaat registreert. Het is duidelijk dat een groot deel van de aanvragen wordt afgewezen (meer dan 50%) en misbruik vormt een onderdeel van de afweging tot afwijzing.

Ook bij de reguliere aanvragen voor verblijf is handhaving een zeer belangrijk onderdeel van het werk van de IND. Het voorkomen van fraude en zorgvuldig toepassen van de wet zijn daarbij van groot belang. Binnen de IND wordt gewerkt aan systematisch handhaven (bijvoorbeeld door middel van behandel- en persoonsprofielen).

Misbruik en oneigenlijk gebruik moeten worden voorkomen tijdens de aanvraag, maar ook gedurende het verblijf in Nederland. Een al verleende verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of niet verlengd, of naturalisatie kan worden geweigerd als er sprake is van misbruik. Tot slot hoort er nog een derde component bij, preventief handhaven – bijvoorbeeld in de vorm van het bekend maken dat de identiteit wordt gecontroleerd – gericht op de vreemdeling nog voordat hij zijn aanvraag indient. Dit is onder meer gericht op het voorkomen van fraude.

De IND toetst niet alleen of er sprake is van (identiteits-)fraude nadat om verlening, verlenging of wijziging van de verblijfsvergunning is gevraagd, maar ook indien via het protocol VRIS (Vreemdelingen in de Strafrechtsketen) een voorstel tot verblijfsbeëindiging dan wel tot het opleggen van een maatregel tot ongewenstverklaring is ontvangen. Om het protocol VRIS te verbeteren is op 26 januari 2010 de taskforce VRIS in het leven geroepen.

Voorts is de IND bezig om het ontvangen van informatie te digitaliseren. Het nieuwe informatiesysteem van de IND – INDiGO – zal gaan werken met handhavingsprofielen als onderdeel van de zogenaamde trajectcontrole. De trajectcontrole houdt in dat na het verlenen van de verblijfsvergunning er op specifieke momenten actief kan worden gecontroleerd of nog aan de voorwaarden van verblijf wordt voldaan, bijvoorbeeld door het opvragen van openbare orde gegevens van de Justitiële Documentatie Dienst. Ook kan er worden gereageerd op (passieve, ongevraagde) mutatieberichten (zoals wijzigingen in adres of gezinssamenstelling), die aan de IND worden gezonden door ketenpartners. Op deze manier is het mogelijk om snel en adequaat te reageren op signalen die relevant zijn voor het verblijfsrecht.

Advies ACVZ over identiteits- en documentfraude

Bij brief van 11 september 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te adviseren over de mogelijkheden om identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen tegen te gaan.⁵³

Op 28 april 2010 heeft de ACVZ hierop het advies 'Het topje van de ijsberg?' uitgebracht.⁵⁴

De ACVZ doet hierin onderzoek naar identiteits- en documentfraude onder vreemdelingen en de manier waarop de fraude wordt aangepakt. De commissie stelt vast dat een aantal knelpunten de fraudeaanpak belemmert. Het grootste probleem is dat initiatieven om de fraude tegen te gaan niet centraal worden aangestuurd. Om de fraudeaanpak in de vreemdelingenketen te verbeteren, beveelt de commissie aan om één regievoerder met een stevig politiek mandaat aan te stellen. Deze regievoerder moet de fraudebestrijding van alle betrokken organisaties aansturen en is verantwoordelijk voor de manier

⁵³ Als bijlage opgenomen in ACVZ (2010c). Te vinden op www.acvz.org.

⁵⁴ ACVZ (2010c). Te vinden op www.acvz.org.

waarop identiteiten worden vastgelegd en gebruikt. Bovendien zou Nederland in de Europese Unie en samen met landen van herkomst actiever moeten proberen om daar de bevolkingsadministratie te verbeteren.

Bij eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 7 juli 2010 verwoordt de minister van Justitie de kabinetsreactie op het advies van de ACVZ.⁵⁵ Onder meer gaat de minister in op de conclusie van de ACVZ dat er bij de bestrijding van identiteits- en documentfraude behoefte is aan centrale regie. De minister wijst erop dat deze regie sinds mei 2008 wordt gevoerd in een gezamenlijk project genaamd «Versterking Identiteitsketen Publieke Sector» (VIPS). De minister zegt toe dat de uitvoering van deze aanbeveling in dit verband verder zal worden uitgewerkt, om meer en eenduidiger sturing op de publieke identiteitsketen tot stand te brengen.

5.1.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 5 van Bijlage I. Nederland draagt bij aan een grote verscheidenheid aan internationale projecten. Aspecten die in paragraaf 5 van Bijlage I aan de orde komen zijn onder meer de Nederlandse steun aan het i-Maproject inzake illegale immigratie rond de Middellandse Zee, de aangescherpte aansprakelijkheid van de vervoerder bij de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen, het actief netwerk van Nederlandse verbindingsofficieren in de landen van herkomst en doorreis, en een capaciteitsopbouwproject ten behoeve van de Liberiaanse immigratiedienst. Ook is er aandacht voor de strenge aanpak van uitbuiting van illegaal verblijvende vreemdelingen, het tienjarig bestaan van de Nationale Rapporteur Mensenhandel, en de activiteiten van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).

5.2 Terugkeer

5.2.1 Specifieke context

In Nederland is de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) verantwoordelijk voor het zelfstandig en gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven. Zelfstandig vertrek gebeurt in de regel met ondersteuning van de IOM.

De DT&V richt zich op twee doelgroepen:

- illegale vreemdelingen die zijn aangehouden in het kader van binnenlands (mobiel) vreemdelingentoezicht en vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd in het kader van de grensbewaking;
- uitgeprocedeerde asielzoekers die het land moeten verlaten.

De DT&V hanteert een persoonsgerichte en multidisciplinaire aanpak in het vertrekproces.

De DT&V voert zijn taak uit in samenwerking met andere ketenpartners van de overheid die een taak hebben in het vertrekproces, te weten: de IND, de KMar, de VP, het COA, de DJI en netwerkpartners zoals de IOM.

Een vreemdeling die de toegang tot Nederland is geweigerd of die niet (meer) in Nederland mag verblijven, kan in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Deze maatregel houdt in dat de vreemdeling in een Huis van Bewaring wordt vastgehouden tot het moment dat vertrek of uitzetting mogelijk is. De inbewaringstelling zorgt dat de vreemdeling beschikbaar is voor vertrek. De toepassing van vreemdelingenbewaring is slechts dan geoorloofd als met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel bereikt kan worden ('ultimum remedium' beginsel).

Het totaal aantal vertrekken in het eerste halfjaar van 2010 bedroeg circa 11.020. Dit is 3% minder in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 toen in totaal circa 11.350 vertrekken werden geregistreerd.

⁵⁵ *Kamerstukken II 2009/10* 19 637 nr. 135 (Brief)

Overigens is het totaal aantal vertrekken wel licht gestegen in vergelijking met het tweede halfjaar van 2009.⁵⁶

Er vallen twee vormen van vertrek te onderscheiden: aantoonbaar vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht. Bij brief aan de Tweede Kamer van 1 februari 2011 heeft de minister voor Immigratie en Asiel gemeld dat in 2010 de verhouding tussen aantoonbaar vertrek en vertrek zonder toezicht respectievelijk 54% en 46% was.⁵⁷ In 2009 ging het om respectievelijk 50% en 50%, in 2008 om 45% en 55%. Er is dus sprake van een geleidelijke toename van het aandeel aantoonbaar vertrek.

5.2.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Bevoegdheid tot opheffing van bewaring

Met ingang van 22 januari 2010 is de bevoegdheid tot opheffing van bewaring en wijziging van de bewaringscategorie uitgebreid naar functionarissen van de DT&V. In de praktijk bleek het wenselijk dat naast functionarissen van de KMar of de VP ook functionarissen van de DT&V die bevoegdheid krijgen.⁵⁸

Ook besloot de minister tot een uitbreiding van de hulpmiddelen die gebruikt mogen worden bij de uitzetting van vreemdelingen. Op 29 april 2009 heeft de Minister van Defensie, mede namens de staatssecretaris van Justitie, de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek dat TNO heeft uitgevoerd naar een adequate reactie op het schreeuwen, spugen en bijten door vreemdelingen tijdens hun uitzetting.⁵⁹ De Minister van Defensie heeft de Tweede Kamer medegedeeld in navolging van dat onderzoek het transparant gelaatscherm in de praktijk in gebruik te nemen; in eerste instantie in een pilot en bij een positief resultaat definitief.⁶⁰

Jaarverslag Commissie Integraal Toezicht Terugkeer

Op 15 april 2010 verscheen het jaarverslag over 2009 van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT).⁶¹ De CITT is ingesteld met als doel toezicht te houden op het totale terugkeerproces.

De minister van Justitie heeft in een brief van 15 april 2010 aan de Tweede Kamer gereageerd op de aanbevelingen uit het bovenstaande rapport.⁶² Ook schetst de minister in deze brief de algemene ontwikkelingen in het terugkeerbeleid van de afgelopen jaren. Een aantal knelpunten is volgens de minister 'effectief aangepakt'. De medewerking van verscheidende landen van herkomst is toegenomen doordat problemen met landen van herkomst interdepartementaal aan de orde komen. Verder meldt de minister dat het identiteitsonderzoek is verbeterd en is plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) sinds februari 2008 niet langer beperkt tot gezinnen met minderjarige kinderen. Ten slotte zijn de mogelijkheden om vreemdelingen te motiveren voor vrijwillig vertrek vergroot. De minister is het met de CITT eens dat verdere Europese samenwerking positief zal uitwerken op het terugkeerbeleid. Hij volgt de aanbeveling van de CITT om meer gebruik te maken van door het Europese agentschap Frontex gecoördineerde vluchten. 'Elke vlucht van Frontex wordt door Nederland gezien op participatiemogelijkheden.' De CITT vindt dat het aantal afgegeven laissez passers omhoog moet. Juist hier is het terugkeerproces 'complex en weerbarstig', aldus de minister. Hij wijst erop dat de aanpak van niet meewerkende landen de laatste jaren 'op een meer interdepartementaal niveau is getild'.

De minister gaat in zijn brief uitvoerig in op de verdubbeling van het aantal gevallen waarin door verbaal of fysiek geweld de uitzetting werd gefrustreerd. In overleg met de CITT heeft de minister van Defensie het 'transparant gelaatsscherm' ingezet, een beschermingsmiddel waarmee dit jaar een pilot wordt

⁵⁶ Ministerie van Justitie (2010), p. 58.

⁵⁷ *Kamerstukken II 2010/11* 19 637, nr. 1395.

⁵⁸ Besluit van de staatssecretaris van Justitie van 30 december 2009, nr. WBV 2009/32, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 723

⁵⁹ *Kamerstukken II 2008/09*, 30176, nr. 22

⁶⁰ Besluit van de Minister van Justitie van 1 september 2010, nummer WBV 2010/15, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 15446.

⁶¹ Te vinden op de website van de CITT: <http://www.commissieterugkeer.nl/>.

⁶² *Kamerstukken II 2009/10*, 29344, nr. 73

uitgevoerd (zie ook hier boven). De minister wil verder onder meer bezien of het instrument ongewenstverklaring beter benut kan worden.

Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

Zoals gezegd is DT&V verantwoordelijk voor het zelfstandig en gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven.

In 2010 heeft de DT&V geïnvesteerd in:

- de versterking van de samenwerking op het terrein van terugkeer met landen van herkomst en EU-landen, voornamelijk met het oog op het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten voor (gedwongen) terugkeer en versterking van de praktische samenwerking in EU-verband;
- versterking van de samenwerking met de betrokken ketenpartners om effectief aan de terugkeer van vreemdelingen te werken;
- het realiseren van maximaal aantoonbaar vertrek van prioriteitsdoelgroepen waaronder vreemdelingen die een gevaar zijn voor de nationale veiligheid, criminele en overlastgevende vreemdelingen, vreemdelingen verdacht van oorlogsmisdaden en alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- versterking van de samenwerking met lokale overheden en maatschappelijke organisaties op het terrein van terugkeer.⁶³

Aanscherping openbare ordebeleid

Het openbare ordebeleid bleek volgens het kabinet onvoldoende aan te sluiten bij de maatschappelijk en politiek breed gedragen wens om effectiever te kunnen optreden tegen vreemdelingen die bepaald crimineel gedrag vertonen, in het bijzonder de veelplegers en de plegers van bijzonder ernstige misdrijven.

Nader onderzoek door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) naar de effectiviteit van de glijdende schaal gaf aanleiding om het beleid aan te scherpen. Volgens het principe van de glijdende schaal wordt er een verband gelegd tussen de duur van de opgelegde straf en de duur van het rechtmatig verblijf in Nederland. Hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, hoe zwaarder de straf moet zijn om tot beëindiging van het rechtmatig verblijf over te kunnen gaan.

Gelet hierop heeft het kabinet gekozen voor een meer selectieve toepassing van het openbare ordebeleid die gericht is op het verruimen van de mogelijkheden verblijf te beëindigen van vreemdelingen die zeer ernstige misdrijven hebben gepleegd of als veelpleger kunnen worden aangemerkt.⁶⁴

Volgens het kabinet wordt met deze aanscherping van het openbare ordebeleid een bijdrage geleverd aan de multidisciplinaire aanpak van deze groepen en zal het de ontkokering van de strafrecht- en vreemdelingenketen bevorderen.

5.2.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 6 van Bijlage I, over onder andere gezamenlijke terugkeervluchten, verschillende langlopende projecten om de vrijwillige terugkeer te stimuleren en andere lidstaten hierover te informeren.

5.3 Maatregelen tegen mensenhandel

5.3.1 Specifieke context

De bestrijding van mensenhandel en -smokkel is een prioriteit van de Nederlandse politie- en justitiediensten.

⁶³ www.dienstterugkeerenvertrek.nl/image

⁶⁴ Besluit van de Minister van Justitie van 18 juni 2010, nr. WBV 2010/11a, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 11415.

EMM

In dit kader werken sinds mei 2005 de Nationale Recherche (NR), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Koninklijke Marechaussee en de IND samen in het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). In 2010 is dit expertise- en informatieknoppunt nog uitgebreid met de Taakorganisatie Vreemdelingen (TOV), een onderdeel van de Vreemdelingenpolitie (VP).

Nationaal Rapporteur Mensenhandel

In 2010 viel het tienjarig bestaan van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel als onafhankelijk monitoring mechanisme van de Nederlandse inspanningen ter bestrijding van mensenhandel.⁶⁵ In totaal heeft de Nationaal Rapporteur Mensenhandel in die periode 200 aanbevelingen gedaan. Veel van deze aanbevelingen zijn opgevolgd, sommige hebben aan belang ingeboet, een aantal wordt met enige regelmaat herhaald.

B9-regeling

De B9-regeling (Hoofdstuk B9 van de Vreemdelingen-circulaire 2000) stelt vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffers of getuigen zijn van mensenhandel, in staat om gedurende de opsporing en vervolging tijdelijk legaal in Nederland te verblijven en zo ter beschikking te blijven van politie en OM.

5.3.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

In het eerste halfjaar van 2010 waren er circa 40 veroordelingen in mensenhandelzaken en circa 70 in mensensmokkelzaken.⁶⁶

Ambtshalve verlening van een vergunning

Zoals hiervoor gemeld in paragraaf 3.3 is per 1 juli 2010 is een nieuwe asielprocedure geïmplementeerd. Nieuw is daarbij ook dat mogelijkheid is gecreëerd om - in geval van afwijzing van de asielaanvraag - direct ambtshalve een verblijfsvergunning te verlenen aan asielzoekers die hangende hun asielprocedure aangifte hebben gedaan van mensenhandel. Daarmee moet de samenloop van verblijfsrechtelijke procedures voortvloeiend uit enerzijds een asielaanvraag en anderzijds aangifte terzake mensenhandel - beter gestroomlijnd worden. Aan de voorwaarden voor het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning als zodanig is niets gewijzigd.

Illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers van mensenhandel

Op 2 december 2010 is het beleidskader geïntroduceerd voor illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers van huiselijk geweld en illegaal in Nederland verblijvende slachtoffers van mensenhandel die niet kunnen of willen meewerken aan het strafproces vanwege bedreigingen of hun psychische gesteldheid.⁶⁷ Het beleidskader voor slachtoffers van eengerelateerd geweld is aangepast.

Met het creëren van verblijfsmogelijkheden voor illegaal verblijvende slachtoffers van eengerelateerd geweld, huiselijk geweld en mensenhandel buiten de bestaande B9-procedure, wordt beoogd bescherming te bieden bij acute situaties van geweld en dreiging met geweld, ongeacht de verblijfspositie van het slachtoffer. Dit uitgangspunt rechtvaardigt het verlenen van verblijf voor ten minste de periode dat de dreiging met geweld voortduurt.

De drie genoemde categorieën leggen een beslag op de beperkte capaciteit van de vrouwenopvang. Opvang en de daarmee gemoeide uitkering zijn gekoppeld zijn aan de behandelduur van de eerste

⁶⁵ Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur*. Te vinden op <http://www.bnrm.nl/rapporages/Achtste/>.

⁶⁶ Ministerie van Justitie (2010), p. 46. Deze afgeronde aantallen zijn gebaseerd op gegevens, beschikbaar gesteld door het OM. Deze gegevens geven overigens geen inzicht in de nationaliteit van de daders, noch kan inzicht worden gegeven in de aantallen slachtoffers die bij deze zaken betrokken waren.

⁶⁷ Besluit van de Minister voor Immigratie en asiel van 14 december 2010, nr. WBV 2010/20, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 2010, 20701.

aanvraag. Daarom is het van belang snel op de aanvraag te beslissen, zonder dat de zorgvuldigheid hieronder te lijden heeft. Daarvoor is een helder toetsingskader een eerste voorwaarde. Dit beleid is op 1 januari 2011 in werking treden.

The Wall

In juli 2010 is het programma The Wall van start gegaan, gericht op de bestrijding van georganiseerde misdaad door Chinezen, met focus op mensenhandel/mensensmokkel. Het programma richt zich op een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en wetenschappelijke (dus multidisciplinaire) aanpak van de Chinese migratiecriminaliteit in Nederland. Hierin werken SIOD, Arbeidsinspectie, IND, Koninklijke Marechaussee, Korps Landelijke Politiediensten, Belastingdienst en OM samen. Op 6 juli 2010 hebben deze partijen hiertoe een convenant gesloten.

5.3.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 7 van Bijlage I, waarin aandacht voor een samenwerkingsverband met Nigeria voor training van politie, immigratiedienst en een speciaal met mensenhandel en mensensmokkel belaste rechedienst aldaar.

6 Grenscontrole

6.1 Controle en toezicht aan de buitengrenzen

6.1.1 Specifieke context

Een deel van de ontwikkelingen op het gebied van controle en toezicht aan de buitengrenzen vindt plaats binnen het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement, dat uitgebreid aan de orde is gekomen in het Annual Policy Report 2009.⁶⁸ De ontwikkelingen in dit programma in 2010 worden hieronder behandeld in paragrafen 8 en 9 van Bijlage I, over de Nederlandse engagementen in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm. Dit zijn tevens de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied in 2010.

6.1.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Zie hieronder, paragraaf 8 van Bijlage I.

6.1.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 8 van Bijlage I, over ontwikkelingen bij de Koninklijke Marechaussee en de inzet van moderne technologische middelen voor grenscontrole, onder de paraplu van het Programma Vernieuwing Grens Management.

6.2 Samenwerking op het gebied van grenscontrole

6.2.1 Specifieke context

Zoals hierboven vermeld in subparagraaf 6.1.1 vindt een deel van de ontwikkelingen op het gebied van controle en toezicht aan de buitengrenzen plaats binnen het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement, dat uitgebreid aan de orde is gekomen in het Annual Policy Report 2009.⁶⁹ De ontwikkelingen in dit programma in 2010 worden hieronder behandeld in paragrafen 8 en 9 van Bijlage I, over de Nederlandse engagementen in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm. Dit zijn tevens de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied in 2010.

6.2.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Zie hieronder, paragraaf 9 van Bijlage I.

6.2.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 9 van Bijlage I. Ter sprake komen onder meer de redenen waarom er nog geen biometrische visa worden afgegeven, en de Nederlandse solidariteit met lidstaten die te kampen hebben met een onevenredig grote stroom migranten, bijvoorbeeld de inzet van Nederlands personeel in Griekenland.

⁶⁸ INDIAC – NL EMN NCP 2010, p. 18 e.v.

⁶⁹ INDIAC – NL EMN NCP 2010, p. 18 e.v.

7 Asiel

7.1 Specifieke context

In vergelijking met de andere EU-landen nam Nederland in 2009 een zevende plaats in voor wat betreft het aantal asielaanvragen. Nederland had een aandeel van 6% van de totale instroom in de EU. In de rangschikking over de eerste drie maanden van 2010 nam Nederland een zesde plaats in met een aandeel van 7%.⁷⁰

7.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

In 2010 zijn in Nederland 13.333 eerste asielaanvragen geregistreerd. Dit betekent een afname van 11% ten opzichte van 2009 (14.905 aanvragen). Evenals in 2009 zijn de belangrijkste landen van herkomst bij eerste asielaanvragen Somalië (3.372 aanvragen), Irak (1.383 aanvragen) en Afghanistan (1.364 aanvragen). In vergelijking met 2009 is het aantal eerste asielaanvragen uit Somalië met 43% afgenomen (5.889 aanvragen in 2009). Het aantal eerste aanvragen uit Irak is eveneens afgenomen, met 31% (1.991 aanvragen in 2009). Het aantal aanvragen uit Afghanistan is met 6% iets gestegen ten opzichte van 2009, toen het aantal eerste asielaanvragen uit Afghanistan 1.281 bedroeg.⁷¹

Nieuwe asielprocedure

Op donderdag 1 juli 2010 is de nieuwe asielprocedure in werking getreden: de zogeheten Verbeterde Asielprocedure.⁷² Deze verbeterde procedure beoogt een snellere en zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen. Daarnaast wordt voorzien dat het aantal herhaalde aanvragen door de wijzigingen in de asielprocedure zal afnemen. De algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum wordt uitgebreid tot acht dagen, waardoor er meer ruimte is voor rechtsbijstand aan de asielzoeker. Naar verwachting zullen meer aanvragen dan voorheen in het aanmeldcentrum kunnen worden afgehandeld, waardoor meer asielzoekers al in het aanmeldcentrum duidelijkheid krijgen over hun asielverzoek. Naar verwachting zal de verlengde asielprocedure, waar asielverzoeken alleen zullen worden behandeld als nader onderzoek nodig is en niet tot een beslissing kan worden gekomen in de algemene asielprocedure, met ongeveer acht weken worden verkort, doordat in het aanmeldcentrum meer processtappen kunnen worden afgerond.

Voorafgaand aan de procedure wordt de asielzoeker een rust- en voorbereidingstermijn gegund, waarin een medisch onderzoek kan plaatsvinden en de asielzoeker wordt geïdentificeerd. Waar mogelijk wordt onderzoek naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal (zoals arrestatiebevelen en vonnissen) opgestart. Bij de aanmelding zullen van de asielzoeker vingerafdrukken worden genomen. Deze vingerafdrukken worden vergeleken met verschillende systemen om bijvoorbeeld na te gaan of hij staat gesignaleerd als ongewenst vreemdeling, of dat de asielzoeker al in een ander land asiel heeft aangevraagd. Als dit laatste het geval blijkt te zijn, dan zal al tijdens de rust- en voorbereidingstermijn een Dublin-claim bij dat andere land worden ingediend. Tijdens de rust- en voorbereidingstermijn wordt de asielzoeker door Vluchtelingenwerk voorgelicht over de asielprocedure. De advocaat bereidt de asielzoeker dan voor op de asielprocedure. Gedurende de hele procedure zal een asielzoeker zoveel mogelijk door dezelfde advocaat worden bijgestaan.

Medische aspecten zullen zo vroeg mogelijk in de asielprocedure worden gesignaleerd en, voorzover mogelijk, parallel aan de asielprocedure worden beoordeeld. Verder wordt het mogelijk gemaakt dat de rechter in de beroepsfase rekening houdt met relevante nieuwe omstandigheden en beleidswijzigingen. Ook zal de IND voortaan vaker uit eigen beweging relevante nieuwe omstandigheden die in de

⁷⁰ Ministerie van Justitie (2010), p. 23.

⁷¹ Cijfers gebaseerd op het IND Informatiesysteem (INDIS),

⁷² Besluit van de Minister van Justitie van 24 juni 2010, nummer WBV 2010/10, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, *Stcrt.* 2010, 10228.

beroepsfase naar voren worden gebracht meewegen en onderzoeken of deze tot een andere afweging kunnen leiden. Hiermee wordt ernaar gestreefd tweede en volgende aanvragen zoveel mogelijk te voorkomen. De procedure voor tweede en volgende aanvragen wordt verder vereenvoudigd, waardoor zo spoedig mogelijk op een tweede of volgende aanvraag kan worden beslist.

Nadat een aanvraag is afgewezen in het aanmeldcentrum wordt een vertrektermijn gegeven van vier weken. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat afgewezen asielzoekers op straat terechtkomen wordt er gedurende deze termijn opvang geboden van waaruit de afgewezen asielzoeker kan werken aan zijn vertrek. Ook zullen afgewezen asielzoekers na afloop van de vertrektermijn gedurende twaalf weken geplaatst kunnen worden in een vrijheidsbeperkende locatie en van daaruit aanvullend worden begeleid bij hun terugkeer. Indien nodig kan, op basis van een individuele afweging, vanuit deze locaties worden overgegaan tot vreemdelingenbewaring. Om evident misbruik en oneigenlijk gebruik van de procedure te voorkomen kan in voorkomende gevallen aansluitend aan de asielprocedure vreemdelingenbewaring worden toegepast.⁷³

Mede door de lagere instroom in het eerste halfjaar van 2010 (een afname van 15% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009) is de wachtlijst voor het indienen van een asielaanvraag vlak voor de invoering van de verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 overigens tot een minimum afgebouwd. Op de invoeringsdatum bedroeg deze wachtlijst nog circa 320 personen terwijl dat een jaar eerder nog bijna 2000 was.⁷⁴

Buiten behandeling stellen van een asielaanvraag bij vertrek met onbekende bestemming

Bij besluit van 13 september 2010 is de mogelijkheid komen te vervallen om een asielaanvraag buiten behandeling te stellen als de asielzoeker tijdens de asielprocedure met onbekende bestemming vertrekt.⁷⁵

Beleid met betrekking tot het beschermingsalternatief

Bij besluit van 9 december 2010 is het beleid met betrekking tot het beschermingsalternatief meer in lijn gebracht met artikel 8 (over binnenlandse bescherming) van de Europese richtlijn 2004/83/EG (kwalificatierichtlijn)⁷⁶ en jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM).⁷⁷ Met name is meer specifiek ingegaan op een beschermingsalternatief in geval van dreiging als gevolg van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15c van de kwalificatierichtlijn in een bepaald gebied.⁷⁸

Specifieke groepen

Artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De gronden a. en b. van dit artikel beogen de internationale bescherming te bieden waarop ook de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft.⁷⁹ Behalve deze twee asielgronden waarop de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft, kent artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 nog vier gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd: de c-, d-, e- en f-grond. Deze hebben hun basis in het nationale beleid en geven dus nationale bescherming. De Kwalificatierichtlijn heeft geen betrekking op deze nationale bescherming.

Risicogroepen: de a-grond

De a-grond, die bepaalt dat een asielvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is, is gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag en geeft de bescherming waarop de vluchtelingenstatus van de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft.

⁷³ Persbericht Ministerie van Justitie, 30 juni 2010. Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2010/06/30/nieuwe-asielprocedure-in-werking.html>.

⁷⁴ Ministerie van Justitie 2010, p. 21.

⁷⁵ Besluit van de Minister van Justitie van 13 september 2010, nummer WBV 2010/14, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 15141.

⁷⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:NL:PDF>.

⁷⁷ Zie onder andere uitspraak EHRM inzake Salah Sheekh t. Nederland, nr. 1984/04, par.263

⁷⁸ Dit beleid is neergelegd in paragraaf C4/2.3.2 Vc.

⁷⁹ Voor een volledig overzicht van alle vormen van bescherming in Nederland zie INDIAC – NL EMN NCP (2010a).

In het landgebonden asielbeleid kunnen bevolkingsgroepen worden aangewezen als risicogroep.⁸⁰ Van personen behorende tot een risicogroep zal eerder worden geconcludeerd dat de door hen ondervonden gebeurtenissen ernstig genoeg zijn om over te gaan tot verlening van een vluchtelingenstatus. Wanneer deze personen zich beroepen op problemen van de zijde van de autoriteiten of medeburgers en er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, kan al met geringe indicaties aannemelijk worden gemaakt dat sprake is van een gegronde vrees voor vervolging. Weliswaar worden deze groepen in het Nederlandse beleid aangewezen, maar het gaat weldegelijk om internationale bescherming in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Op dit moment gelden de volgende groepen als risicogroep:⁸¹

- Afghanistan: etnische minderheden, religieuze minderheden en homoseksuelen;⁸²
- Somalië: Reer Hamar (een etnische minderheidsgroep);⁸³
- Irak: homoseksuelen.⁸⁴

De b-grond

De b-grond bepaalt dat een asiilvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om te vrezen dat hij na uitzetting in het land van herkomst of bestendig verblijf een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Deze bepaling is ontleend aan artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁸⁵ De verwijdering naar een land waar iemand een reëel risico loopt aan een dergelijke behandeling te worden onderworpen, vormt een schending van dit artikel.⁸⁶

De b-grond: 15c

De veiligheidssituatie in de stad Mogadishu is zodanig slecht is dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie, zoals bedoeld in artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG. Dit betekent in de regel dat voor vreemdelingen die kunnen aantonen dat zij afkomstig zijn uit Mogadishu, geldt dat zij afkomstig zijn uit een gebied waarin de mate van willekeurig geweld in het gewapende conflict dermate hoog is dat een burger die terugkeert louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op ernstige schade.

De b-grond: Groepen die systematisch bloot staan aan schending van artikel 3 EVRM

Op grond van jurisprudentie van het EHRM (NA vs VK, juli 2008) en een uitspraak van de Raad van State in de zaak Cabdulah (d.d.30 oktober 2009, 200809056/1) is de Reer Hamar (Somalië) aangemerkt als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan een praktijk van onmenselijke behandelingen. Ten aanzien van een vreemdeling afkomstig uit Somalië die zich beroept op het behoren tot deze groep zal het individualiseringsvereiste zich ertoe beperken dat de vreemdeling aannemelijk dient te maken dat hij tot deze groep behoort om te komen tot het oordeel dat hij bij terugkeer zal worden blootgesteld aan een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.

⁸⁰ Deze risicogroepen moeten wel onderscheiden worden van andere groepen vreemdelingen die in het asielbeleid kunnen worden aangewezen, en die verderop in dit rapport aan de orde komen. Het gaat om vier verschillende soorten groepen: risicogroepen (internationale bescherming op de a-grond), kwetsbare minderheidsgroepen (internationale bescherming op de b-grond), specifieke groepen die om andere redenen dan traumata in aanmerking komen voor een asiilvergunning (nationale bescherming op de c-grond), specifieke groepen die in aanmerking komen voor categoriale bescherming (nationale bescherming op de d-grond).

⁸¹ Voor nadere informatie over de aanwijzing van risicogroepen wordt verwezen naar INDIAC – NL EMN NCP 2009 (*Annual Policy Report 2008*).

⁸² Besluit van de Minister van Justitie van 3 februari 2010, nummer WBV 2010/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 2112.

⁸³ Besluit van de Minister van Immigratie en Asiel van 9 december 2010, nummer WBV 2010/19, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 20322.

⁸⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/28, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 771.

⁸⁵ “Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

⁸⁶ Over het verband tussen de b-grond en 3 EVRM, zie C/2, 3.1.1 Vc

De b-grond: Kwetsbare minderheidsgroepen

Sinds 30 juli 2007 worden naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)⁸⁷ in het landgebonden asielbeleid kwetsbare minderheidsgroepen aangewezen waarvoor eerder een reëel en individueel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM wordt aangenomen. Aan asielzoekers die tot een dergelijke kwetsbare minderheidsgroep behoren worden minder hoge eisen gesteld om voor een asielvergunning op de b-grond in aanmerking te komen.

Gedurende 2010 golden de volgende groepen als kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst:

- Irak: christenen, mandeërs, yezidi's, Joden, Shabak en Kaka'i (allen religieuze minderheidsgroepen) en Palestijnen;⁸⁸
- Afghanistan: personen die uit een gebied komen waar zij tot een etnische of religieuze minderheid behoren⁸⁹ en alleenstaande vrouwen;⁹⁰
- Soedan: de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur;⁹¹
- Democratische Republiek Congo: Tutsi's.⁹²

Specifieke groepen: de c-grond

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

In dit kader kan de Minister specifieke groepen van asielzoekers aanwijzen van wie in redelijkheid niet verwacht kan worden dat zij naar het land van herkomst terugkeren. In 2010 gold dit beleid voor:

- alleenstaande vrouwen van Afghaanse nationaliteit;⁹³
- Iraanse homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen.⁹⁴

Categoriale bescherming: de d-grond

Op de d-grond van art. 29, eerste lid, Vw kan de verblijfsvergunning asiel worden verleend aan de vreemdeling voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband

⁸⁷EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04 (Salah Sheekh/Nederland), meer hierover is te vinden in INDIAC – NL EMN NCP 2008 (*Annual Policy Report 2007*).

⁸⁸Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/35, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2007, 221, p. 5.

⁸⁹Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober 2007, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2007, 216, p. 12.

⁹⁰Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober 2007, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2007, 216, p. 12. Het beleid is verruimd bij Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 3 februari 2010, nr. 2010/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 2112. De definitie van een alleenstaande vrouw in Afghanistan luidde aanvankelijk "vrouwen waarbij bij terugkeer naar Afghanistan geen echtgenoot of een ander meerderjarig mannelijk familielid aanwezig is of meereist, waarmee zij voor vertrek uit Afghanistan in familieverband samenleefde en weer kan gaan samenleven. Definitie luidt nu: "Een vrouw wordt aangemerkt als alleenstaand indien de huwelijksband met de echtgenoot waarmee zij ten tijde van haar vertrek uit Afghanistan gehuwd was als verbroken kan worden beschouwd dan wel zij ongehuwd is en de band met het gezin waartoe ze behoorde ten tijde van haar vertrek uit Afghanistan als verbroken kan worden beschouwd." De terugkeer is dus losgelaten en het is niet meer van belang of er nog andere mannelijke familieleden in Afghanistan wonen.

⁹¹Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/34, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2007, 221, p. 6.

⁹²Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/35, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2007, 221, p. 5.

⁹³Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 2 juni 2006, nummer 2006/22, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2006, 119, p.10. Zoals hierboven weergegeven gelden Afghaanse alleenstaande vrouwen ook als kwetsbare minderheidsgroep waarvoor eerder een reëel en individueel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM wordt aangenomen.

⁹⁴Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 17 november 2006, nr. 2006/38, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2006, 231. Zie ook Ministerie van Justitie 2009 (*Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-juni 2009*), paragraaf 2.2.5.

met de algehele situatie daar. Deze d-grond biedt dus geen bescherming op individuele gronden, maar groepsbescherming oftewel categoriale bescherming.

Dit beleid van categoriale bescherming houdt in dat asielzoekers die afkomstig zijn uit (een bepaald deel van) een land en/of tot een bepaalde bevolkingsgroep behoren in beginsel in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op basis van de situatie in het land van herkomst. Eerst wordt wel nog onderzocht of de aanvrager op individuele gronden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is.

In 2010 heeft het categoriaal beschermingsbeleid gegolden voor:

- asielzoekers uit Ivoorkust (tot 3 september 2010);⁹⁵
- de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit de deelstaten Noord-, West- en Zuid-Darfur in Soedan.⁹⁶

Voornemen tot afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid

Zoals vermeld in het Annual Policy Report 2009 heeft het kabinet-Balkenende IV het voornemen geuit om het categoriaal beschermingsbeleid af te schaffen.⁹⁷ Na de val van dit kabinet heeft echter de Tweede Kamer op 11 maart 2010 deze voorgenomen afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid controversieel verklaard.⁹⁸ Discussie hierover in de Tweede Kamer heeft daarom niet meer plaatsgevonden. Wel heeft de minister voor Immigratie en Asiel bij brief aan de Tweede Kamer van 15 december 2010 aangegeven dat het huidige kabinet in lijn met de visie van het vorige kabinet de wettelijke grondslag van het categoriaal beschermingsbeleid zal schrappen.⁹⁹ De Kamer zal hierover bij voorstel van wet nader worden geïnformeerd.

Nareismaatregelen

Het huidige regeerakkoord bevat onder meer het voornemen om de nareisprocedure voor gezinsleden van vluchtelingen over te hevelen van asiel naar regulier. In een brief aan de Tweede Kamer van 7 december 2010 heeft de minister voor Immigratie en Asiel deze nareismaatregelen toegelicht.¹⁰⁰ Nareizende gezinsleden zullen niet meer automatisch een asielstatus krijgen maar onder het reguliere beleid voor gezinsmigratie worden gebracht. Hierbij worden echter, anders dan bij reguliere gezinsmigratie gebruikelijk, geen vereisten gesteld aan het inkomen of inburgering in het buitenland. De aanvraag wordt vanuit het buitenland ingediend, waarna in het geval van een inwilliging de nareizigers kunnen inreizen en snel in het bezit kunnen worden gesteld van een reguliere vergunning. De nareiziger zal zich zoveel mogelijk direct voegen bij de hoofdpersoon die in veel gevallen al gemeentelijke huisvesting heeft en hoeft dus niet meer te worden opgevangen in een asielzoekerscentrum. Het uitgangspunt van het nareisbeleid is en blijft, aldus de minister, dat het gezin, zoals dat bestond voor het vertrek van de hoofdpersoon uit het land van herkomst, met elkaar herenigd moet kunnen worden.

Uitwerking motie Spekman

Het kabinet heeft bij besluit van 2 februari 2010 de opvangmogelijkheden verruimd van uitgeprocedeerde asielzoekers die een aanvraag om medische redeneren hebben ingediend en recht hebben op verblijf in Nederland.¹⁰¹ Het betrof een uitwerking van de motie Spekman. Zie ook het Annual Policy Report 2009. Een wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 strekt er verder toe de

⁹⁵ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 29 november 2005, nummer 2005/58, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2005, 237, p. 21. Het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Ivoorkust is beëindigd bij Besluit van de Minister van Justitie van 20 augustus 2010, nummer WBV 2010/13, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2010, nr. 13554.

⁹⁶ Vreemdelingen-circulaire 2000 (C) 24 Landgebonden beleid [23] Het asielbeleid ten aanzien van Sudan.

⁹⁷ INDIAC – NL EMN NCP (2010), p. 23.

⁹⁸ lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de kamer op 11 maart 2010, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 333, nr. 14.

⁹⁹ *Kamerstukken II 2010/11*, 19 637, nr. 1385 (Brief).

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2010/11*, 19 637, nr. 1383 (Brief).

¹⁰¹ Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 2 februari 2010, nr. 5640524/10, houdende wijziging van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en ander categorieën vreemdelingen 2005. *Stcrt.* 2010, nr. 2088.

verstrekking van voorzieningen door het COA aan vreemdelingen op wie artikel 64 VW is toegepast, waaronder de vreemdelingen die onder de werking van de motie Spekman vallen, doelgerichter en efficiënter te maken.¹⁰²

Georgiërs

Naar aanleiding van de opvallend hoge instroom van Georgiërs in de laatste maanden van 2009, naar een piek van circa 180 in maart 2010, zijn maatregelen genomen om deze instroom te monitoren en indien nodig oneigenlijke instroom tegen te gaan. Gelet op de vermoedelijke beweegredenen van de Georgische asielzoekers (de kwaliteit van de opvang en de mogelijkheid van een financiële bijdrage bij terugkeer naar het land van herkomst) is besloten om de Georgiërs waar mogelijk in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Ook werd de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een financiële ondersteuning bij terugkeer (tijdelijk) opgeschort. Inmiddels is de instroom van deze groep weer sterk afgenomen, en terug op het oude niveau van circa vijftien per maand.¹⁰³

7.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Temporary Desk on Iraq

Vanaf de oprichting in mei 2009 is Nederland actief betrokken geweest bij de Temporary Desk on Iraq (TDI), gevestigd in Brussel. Hierin werken medewerkers van een aantal Europese immigratiediensten samen, om bij wijze van pilot de mogelijkheden te verkennen voor meer praktische samenwerking in Europa op het gebied van asiel en hervestiging. Irak is hiervoor uitgekozen omdat dit land op het moment van oprichting van de Desk in 2009 het belangrijkste herkomstland van asielzoekers was in Europa. TDI is inmiddels verlengd tot 30 april 2011. In 2010 is de caseload van TDI uitgebreid naar Somalië, Afghanistan en de Russische Federatie. Ten aanzien van Somalië en Afghanistan draagt Nederland bij aan de producten van TDI. Bezien wordt of en hoe de ervaringen en producten van TDI kunnen worden overgedragen aan het European Asylum Support Office (EASO).

EASO

Op 25 en 26 november 2010 vond de oprichtingsvergadering plaats van de Management Board van het Europees Asielagentschap (EASO). In deze Management Board zijn alle lidstaten, de Commissie en UNHCR vertegenwoordigd. Nederland wordt vertegenwoordigd door het Hoofd van de IND. Tijdens deze oprichtingsvergadering is de Nederlandse topambtenaar Rob Visser als 'executive director' van EASO aangewezen.

External Processing

Bij brief van 29 september 2009 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd te onderzoeken of het mogelijk is om buiten het grondgebied van de Europese Unie asielaanvragen af te handelen, het zogenoemde 'external processing'.¹⁰⁴ External processing is volgens de ACVZ primair het bieden van de mogelijkheid aan vreemdelingen om een verzoek om internationale bescherming in een veilig gebied buiten de EU in te dienen en bij inwilliging toegang tot de EU te verkrijgen. Het verzoek wordt dan behandeld door en/of onder verantwoordelijkheid van (een lidstaat van) de EU. Hierdoor is het mogelijk om de instroom te beperken en kunnen problemen met terugkeer worden voorkomen. Asielzoekers die rechtstreeks naar een locatie buiten Europa gaan hoeven niet langer de vaak gevaarlijke tocht naar Europa te maken voordat ze asiel kunnen aanvragen. In de EU-praktijk bestaat nog geen external processing.

Op 15 december 2010 concludeert de ACVZ in haar advies 'External Processing' dat het nog niet haalbaar is om asielaanvragen buiten Europa te beoordelen.¹⁰⁵ Volgens de adviescommissie staan juridische en praktische obstakels 'external processing' in de weg. Zo bestaat er voor een dergelijke procedure nog geen duidelijke wettelijke grondslag in het EU-recht. Ook is de juridische verantwoordelijkheid van

¹⁰² Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 22 februari 2010, NR. wbv 2010/3, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcr.* 2010, nr. 3195.

¹⁰³ Ministerie van Justitie (2010), p. 22.

¹⁰⁴ Als bijlage opgenomen in ACVZ (2010b), p. 53.

¹⁰⁵ ACVZ (2010b). Advies en persbericht zijn te vinden op www.acvz.org.

staten voor de asielzoekers nog niet goed geregeld. Nieuwe wetgeving kan hiervoor een oplossing bieden. Echter, het is nog maar de vraag of aan de praktische voorwaarden voor 'external processing' kan worden voldaan. Medewerking van andere niet EU-landen is bijvoorbeeld noodzakelijk. Maar ook moet het mogelijk zijn om zorgvuldige procedures en behoorlijke opvangomstandigheden te garanderen.

Op dit moment wordt niet aan de juridische en praktische voorwaarden voor 'external processing' voldaan. De ACVZ beveelt aan dat als er gekozen wordt om 'external processing' te ontwikkelen, dit dan in EU-verband te doen. Daarvoor moet echter eerst het asielbeleid en de asielwetgeving van de EU-landen meer op elkaar worden afgestemd.

De ACVZ concludeert in een bijlage dat er aan external processing verwante termen bestaan, zoals protected entry procedures (PEP), hervestiging, pre-entry clearance, beschermde transitzones, burden sharing en outsourcing van asielverzoeken. De ACVZ gaat op deze vormen van external processing niet in.

Engagementen in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm

Voor de engagementen die Nederland is aangegaan in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm, zie hieronder, paragraaf 10 van Bijlage I. In het kader van solidariteit met lidstaten waarvan het nationale asielstelsel onevenredig onder druk staat, komt kort de Nederlandse hulp aan Griekenland ter sprake bij de implementatie van het Griekse actieplan met betrekking tot migratiemanagement. Ook het Nederlandse hervestigingsprogramma komt er aan de orde.

8 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (en andere kwetsbare groepen)

8.1 Specifieke context

Als het asielverzoek wordt afgewezen, kan een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking die verband houdt met verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling.¹⁰⁶ De verblijfsvergunning amv kan ook worden verleend als een verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken.¹⁰⁷

Alleen vreemdelingen die minderjarig en alleenstaand zijn kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning amv. Verder dient de amv aan de voorwaarden te voldoen dat hij zich niet zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan,¹⁰⁸ en dat adequate opvang ontbreekt, naar plaatselijke maatstaven, in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan.¹⁰⁹ Het paspoortvereiste, dat normaal gesproken geldt bij de verlening van een verblijfsvergunning regulier, geldt niet voor de verlening van de verblijfsvergunning amv.¹¹⁰

De minderjarigheid wordt beoordeeld naar Nederlands recht.¹¹¹ Dit houdt in dat de leeftijd van 18 jaar nog niet is bereikt en dat geen sprake is of is geweest van een huwelijk. Een minderjarige wordt niet meerderjarig bij een huwelijk dat naar Nederlands (internationaal) privaatrecht niet voor erkenning in aanmerking komt. Wel kan een dergelijk huwelijk van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de vreemdeling alleenstaande is, van de mate van zelfstandigheid en de opvangmogelijkheden. In geval van twijfel aan de leeftijd kan een leeftijdsonderzoek worden ingesteld.

Een vreemdeling wordt als alleenstaand aangemerkt als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of een eventuele al in het buitenland toegewezen voogd.¹¹²

8.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

In 2010 waren er 701 eerste asielvragen van alleenstaande minderjarige asielzoekers. Dit betekent een daling van 33% ten opzichte van 2009 (1.039 eerste aanvragen).

¹⁰⁶ Op grond van Artikel 3.56 Vb. Zie over dit onderwerp ook INDIAC – NL EMN NCP 2010a (EMN-rapport *Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland - amv-beleid en -cijfers inzake opvang, terugkeer en integratie*).

¹⁰⁷ Art. 3.56, lid 1 onder a Vb 2000.

¹⁰⁸ Art 3.56, lid 1 onder b Vb 2000

Voor de beoordeling van zelfstandigheid zijn verschillende factoren van belang zoals de leeftijd, feiten en omstandigheden gelegen in de persoon en persoonlijke achtergronden van de individuele minderjarige vreemdeling. Indien de alleenstaande minderjarige zich zelfstandig kan handhaven, is er geen reden om de aanwezigheid van adequate opvangmogelijkheden te beoordelen. Zelfstandigheid wordt niet tegengeworpen als de minderjarige ten tijde van de beslissing jonger is dan zestien jaar.

¹⁰⁹ Art 3.56, lid 1 onder c Vb 2000

Onder adequate opvang wordt verstaan iedere vorm van opvang onder omstandigheden die niet wezenlijk verschillen van de omstandigheden waaronder opvang wordt geboden aan leeftijdsgenoten die zich in een vergelijkbare positie als de amv bevinden. Adequate opvang kan bestaan uit opvang door onder meer de ouders en andere familieleden, maar ook door vrienden, burens, stam-, clan-, of dorpsgenoten en opvang door (al dan niet particuliere) welzijnsinstellingen.

¹¹⁰ Zie hieronder, de aanhef van paragraaf 2.2.3, voor de algemeen geldende voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning regulier.

¹¹¹ Artikel 1:233 BW.

¹¹² C2/7.1.3. Vc 2000.

Voornemen tot afschaffing van de amv-vergunning

Zoals vermeld in het Annual Policy Report 2009 heeft het kabinet-Balkenende IV het voornemen geuit om de amv-vergunning af te schaffen.¹¹³ Na de val van dit kabinet heeft echter de Tweede Kamer op 11 maart 2010 deze voorgenomen afschaffing van de amv-vergunning controversieel verklaard.¹¹⁴ Discussie hierover in de Tweede Kamer heeft daarom niet meer plaatsgevonden. Ook heeft de minister voor Immigratie en Asiel nog geen standpunt hierover kenbaar gemaakt.

Wel heeft de minister voor Immigratie en Asiel de Tweede Kamer per brief van 14 december 2010 bericht dat hij de door het kabinet-Balkenende IV beoogde herijking van het amv-beleid, waarvan de afschaffing van de amv-vergunning onderdeel was, verder wil uitwerken en implementeren.¹¹⁵

PIVA

De Verbeterde Asielprocedure is vanaf 1 juli 2010 ook van toepassing op amv's.¹¹⁶ Onder meer kan waar nodig voor amv's een ruimere rust- en voorbereidingstermijn worden gehanteerd met als richttijd ongeveer drie weken. Verder heeft de minister voor Immigratie en Asiel aan de Tweede Kamer beloofd te zullen zorg dragen voor een verantwoorde vorm van het continueren van de beschermde opvang van amv's die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel.¹¹⁷

8.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 11 van Bijlage I, waar naast de zojuist al aangerode aspecten kort aandacht voor de Nederlandse samenwerking met onder meer Noorwegen, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bij het ontwikkelen van diverse projecten die zijn gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer.

¹¹³ INDIAC – NL EMN NCP (2010), p. 23.

¹¹⁴ Lijst van controversiële onderwerpen zoals vastgesteld door de kamer op 11 maart 2010, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 333, nr. 14.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 27 062, nr. 67.

¹¹⁶ Zie ook hieronder, Bijlage I, paragraaf 11.

¹¹⁷ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 27 062, nr. 65 18 juni 2010.

9 Algehele aanpak van migratie

9.1 Specifieke context

Alle ontwikkelingen vinden plaats in het kader van de engagementen die Nederland is aangegaan in het kader van het Pact en het Programma van Stockholm. Informatie over onder meer samenwerking met de landen van herkomst en doorreis teneinde illegale immigratie te ontmoedigen of te bestrijden, over een betere integratie van het migratie- en ontwikkelingsbeleid en een jaarlijkse bijeenkomst met diasporagroepen is te vinden in paragraaf 12 van Bijlage I.

9.2 Ontwikkelingen in nationaal perspectief

Zie hieronder, paragraaf 12 van Bijlage I.

9.3 Ontwikkelingen uit EU-perspectief

Zie hieronder, paragraaf 12 van Bijlage I.

10 Implementatie van EU-regelgeving

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de ontwikkelingen in de Nederlandse wet- en regelgeving in 2010 in het kader van de implementatie van Europese regelgeving.

10.1 Omzetting van EU-regelgeving 2010

Begin 2010 waren alle richtlijnen die geïmplementeerd moesten zijn, ook daadwerkelijk geïmplementeerd. De Terugkeerrichtlijn moest uiterlijk 24 december 2010 geïmplementeerd zijn. Dit is echter niet gelukt.

10.1.1 Terugkeerrichtlijn

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Pb EU, L 348/98).

Deze richtlijn had voor 24 december 2010 geïmplementeerd moeten zijn, maar deze termijn is overschreden. Implementatie zal geschieden door een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000.

Het Voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is op 17 juni 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹¹⁸ Bij nota van wijziging heeft de minister voor Immigratie en Asiel op 6 december 2010 enkele verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel, met name waar het gaat om de sanctionering van de overtreding van het inreisverbod.¹¹⁹ Het wetsvoorstel is nog niet door de Tweede Kamer aangenomen.

Nu de richtlijn niet tijdig is geïmplementeerd heeft deze rechtstreekse werking. Naar vaste jurisprudentie kan daarom wel de bescherming van de richtlijn worden ingeroepen, terwijl anderzijds de staat geen wettelijke bevoegdheid aan de richtlijn kan ontnemen. Regelgeving die niet met de Terugkeerrichtlijn overeenstemt is niet-verbindend.

10.1.2 Blue cardrichtlijn

Richtlijn 2009/50/EG betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (Europese blue card) (Pb EU, L155).

Deze richtlijn heeft ten doel de Europese Unie beter in staat te stellen hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen aan te trekken. Het is niet alleen de bedoeling het concurrentievermogen te bevorderen in het kader van de Lissabonstrategie, maar ook hersenvlucht (brain drain) te beperken. Deze richtlijn strekt tot:

- het versoepelen van de toegang voor de betrokken personen door de toegangs- en verblijfsvoorwaarden van deze specifieke groep in de hele EU te harmoniseren;
- het vereenvoudigen van de toelatingsprocedures van deze groep;
- het verbeteren van de rechtsstatus van degenen die zich al binnen de EU bevinden.

De richtlijn is van toepassing op hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen die met het oog op tewerkstelling toegang wensen tot het grondgebied van een lidstaat voor een verblijf van meer dan drie maanden, alsook op hun gezinsleden.

Deze richtlijn moet per 19 juni 2011 geïmplementeerd zijn.

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 3420 nr. 2.*

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 3420 nr. 9.*

In beginsel maakt de implementatie van deze richtlijn deel uit van het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, dat is aangenomen op 5 juli 2010. Zoals eerder gemeld, is nog niet duidelijk wanneer deze wet van kracht zal worden. Mocht de wet op 19 juni 2011 nog niet in werking zijn getreden, dan zullen in elk geval de aan de richtlijn gerelateerde aspecten uit het wetsvoorstel worden gelicht en alsnog rond de implementatiedatum in werking treden.

10.1.3 Richtlijn bestrijding illegale arbeid

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

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

Deze richtlijn moet per 20 juli 2011 geïmplementeerd zijn.

Evenals bij de Blue-Cardrichtlijn maakt de implementatie van deze richtlijn in beginsel deel uit van het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, dat is aangenomen op 5 juli 2010. Ook hiervoor geldt, dat als die wet op 19 juni 2011 nog niet in werking is getreden, in elk geval de aan de richtlijn gerelateerde aspecten uit het wetsvoorstel zullen worden gelicht en alsnog rond de implementatiedatum in werking treden.

10.2 Ervaringen, discussies op het gebied van de (niet-) implementatie van EU-regelgeving

Over iedere richtlijn neemt de Nederlandse regering een standpunt in. Zoals hiervoor uiteengezet in paragraaf 3.3 heeft het kabinet daarnaast een 'roadmap' bekendgemaakt voor de Europese inzet van de regering ten behoeve van het hoofdstuk "immigratie" zoals in het regeerakkoord beschreven. De 'roadmap' heeft tot doel binnen de Europese Unie draagvlak te vinden en te creëren om de door dit kabinet gewenste aanpassing van de Europese regelgeving mogelijk te maken. Wat betreft de verschillende EU-richtlijnen kiest het kabinet afhankelijk van het onderwerp en de fase van besluitvorming een passende strategie. Deze paragraaf behandelt de richtlijnen naar de fase waarin deze zich bevinden: lopende herzieningen, nieuwe voorstellen, en sluit af met de overige wensen van het kabinet. Voor een deel gaat het hierbij om de standpunten van het vorige kabinet. Voor zover het huidige kabinet niet expliciet een ander standpunt heeft ingenomen, gelden deze standpunten immers als het officiële Nederlandse standpunt.

10.2.1 Lopende herzieningen

Wijziging Kwalificatierichtlijn

Voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)¹²⁰

Het op 21 oktober 2009 ingediende voorstel wijzigt en geeft daarmee een verruiming aan de Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 die minimumnormen geeft voor de erkenning als vluchteling en als persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Het voorstel geeft aan wat de verleende bescherming inhoudt, hierbij wordt ook rekening gehouden met de specifieke integratieproblemen waarmee de persoon die internationale bescherming zoekt wordt geconfronteerd. De richtlijn beoogt met name verduidelijking van een aantal juridische begrippen, het nader tot elkaar brengen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden

¹²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:NL:PDF>.

verleend, en integratie in de EU van vreemdelingen aan wie bescherming is verleend te vergemakkelijken.

In het Haags programma werd de Commissie verzocht de evaluatie van de rechtsinstrumenten op asielgebied van de eerste fase af te ronden en de instrumenten voor de tweede fase in te dienen bij de Raad en het Europees Parlement, zodat ze voor eind 2010 zouden kunnen worden goedgekeurd. In het Asielbeleidsplan heeft de Commissie voorgesteld ter afronding van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) de beschermingsnormen op te trekken en ervoor te zorgen dat zij consequent in de gehele EU worden toegepast. Het Europees pact over immigratie en asiel (het "pact"), dat op 16 oktober 2008 werd goedgekeurd, bracht nieuwe politieke steun en een stimulans voor deze doelstelling en drong aan op initiatieven om de invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien en op die manier een hoger beschermingsniveau te bieden.

De voor Nederland belangrijkste wijzigingen in de richtlijn zijn:

- de definitie van 'gezinslid' wordt uitgebreid, zodat ook de gehuwde minderjarige kinderen van de verzoeker hieronder vallen;
- er wordt limitatief opgesomd wanneer een staat, partij of (internationale) organisatie geacht kan worden voldoende bescherming te bieden tegen vervolging of ernstige schade;
- een binnenlands beschermingsalternatief kan alleen worden toegepast als het toegang biedt tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade en als betrokkene er op een veilige en wettige manier naartoe kan reizen, wordt toegelaten en zich kan vestigen;
- er dient terdege rekening te worden gehouden met genderaspecten wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt beschreven;
- de rechten van personen met de subsidiaire beschermingsstatus worden zoveel mogelijk gelijkgetrokken met die van vluchtelingen;
- lidstaten worden verplicht procedures vast te leggen voor het terugvinden van familieleden van niet-begeleide minderjarigen die op basis van de richtlijn zijn toegelaten.

Het voorstel hangt samen met het voorstel van de Commissie voor de wijziging van de zogenoemde procedurerichtlijn die minimumnormen geeft voor de procedures in de voor de verlening of intrekking van internationale bescherming.

De Commissie ziet als belangrijke uitkomst van de herziening dat de effectiviteit, kwaliteit en rechtvaardigheid van de asielbescherming in de Europese Unie toeneemt. Door overal dezelfde minimumnormen te hanteren zal het vertrouwen tussen de lidstaten onderling in de afhandeling van asielverzoeken toenemen. Dit zal tevens leiden tot meer duidelijkheid bij degenen die binnen de Europese Unie een asielverzoek indienen. Deze duidelijkheid zal volgens de Commissie leiden tot minder illegaal doorreizende vreemdelingen, omdat in iedere lidstaat gelijke normen zullen worden gehanteerd.

Zoals al in het Haags Programma is aangegeven hecht de Europese Unie en daarmee Nederland aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).¹²¹ Over het geheel genomen steunt Nederland de wijzigingen die de Commissie voorstelt om te komen tot een betere bescherming en verdere harmonisatie binnen de Europese Unie. Er zijn tussen de lidstaten nu nog te grote verschillen in het verlenen van internationale bescherming; de voorgestelde wijzigingen maken de onderlinge verschillen tussen de lidstaten kleiner. Dit ter bevordering van rechtszekerheid van hen die bescherming zoeken en om het doorreizen binnen de Europese Unie naar de lidstaat waar een asielzoeker de meeste kans maakt om toegelaten te worden te voorkomen. Het bevordert tevens het vertrouwen tussen de lidstaten van de EU in elkaars asielsystemen.

De inzet van Nederland is te komen tot volledige harmonisatie, maar hiertoe zijn nog verdere stappen nodig. Het vorige kabinet heeft al het standpunt ingenomen dat Nederland op onderdelen in

¹²¹ Het standpunt van de Nederlandse regering is te vinden op http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e100008_kwalificatierichtlijn.

onderhandeling zal treden over de aanpassing van de richtlijn. Enerzijds is dit omdat Nederland kanttekeningen heeft bij de door de Commissie gegeven invulling van de bescherming en anderzijds om te bezien in hoeverre de financiële en juridische gevolgen van de aanpassing en verbreding van de in de richtlijn gegeven minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving. Indien de kosten en juridische implicaties van de definitieve richtlijn tegenvallen, zal Nederland mogelijk alsnog een genuanceerder standpunt innemen over de wijziging van de richtlijn.

Het huidige kabinet ziet hier inderdaad aanleiding toe. Omdat de Kwalificatierichtlijn op dit moment onderwerp van lopende onderhandelingen is, kan het kabinet dus in het kader van de eerder genoemde 'Roadmap' onmiddellijk inzetten op wijziging. De inzet betreft vooral de Raad en het Europees Parlement.

De door Nederland beoogde wijziging ziet op de verschuiving van de bewijslast naar de aanvrager bij het aantonen van het ontbreken van vluchtalternatieven. Nederland heeft dit punt ingebracht tijdens de onderhandelingen in de raads werkgroep, waar het is overgenomen door de andere lidstaten.¹²² De onderhandelingen in de Raad zullen naar verwachting begin 2011 worden afgerond, waarna het Europees Parlement zich nog zal uitspreken.

Wijziging Procedurerichtlijn

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (herschikking).¹²³

Het op 21 oktober 2009 ingediende voorstel wijzigt de richtlijn (2005/85/EG) die minimumnormen geeft voor procedures inzake het toekennen of het intrekken van de vluchtelingenstatus. De wijziging moet een einde maken aan de grote verscheidenheid van procedures in de EU, zodat asielzoekers in alle lidstaten van de EU een gelijk en degelijk onderzoek krijgen wanneer zij een beroep doen op internationale bescherming. Voorkomen moet worden dat vluchtelingen worden teruggestuurd naar een land waar zij vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag hebben te vrezen (non-refoulement). Doel is een Europese asielprocedure, zodat overal in de Europese Unie een betere toegang komt tot asielprocedures, en dat in iedere lidstaat een asielverzoek tot eenzelfde uitkomst leidt.

Dit voorstel hangt samen met het hiervoor weergegeven voorstel tot wijziging van de Kwalificatierichtlijn.

Het standpunt van de Nederlandse regering is als volgt.¹²⁴ Zoals al uiteengezet is, is de Nederlandse regering voorstander van harmonisering van de Europese asielsystemen om zodoende voor 2012 te komen tot een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), conform het migratiepact. Een geharmoniseerd asielstelsel moet volgens Nederland uiteindelijk leiden tot een situatie waarin asielaanvragen in heel Europa op gelijke wijze worden beoordeeld. Alleen dan kunnen EU-lidstaten volwaardig samenwerken, worden subsidiaire asielstromen maximaal beperkt en kan solidariteit worden betracht met de lidstaten met de grootste asielinstroom.

De Nederlandse regering zal in de onderhandelingen over de richtlijn bespreken in hoeverre de in de richtlijn gegeven minimumnormen in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving, zoals de regelgeving inzake het door Nederland gehanteerde éénstatusstelsel en de regelgeving omtrent de Verbeterde Asielprocedure.

Wat betreft de organisatie van de procedure zal Nederland in Europees verband aangeven een grotere flexibiliteit van de inrichting daarvan binnen het Europese procedurele raamwerk na te streven. Het betreft hier bijvoorbeeld de vereisten ten aanzien van de beslissingsautoriteit. In het voorstel is

¹²² Aldus de Bijlage, opgenomen in *Kamerstukken II, vergaderjaar 2010/11*, 30 573, nr. 61 (Brief)

¹²³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:NL:PDF>.

¹²⁴ Bron: http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e100007_procedurerichtlijn.

opgenomen dat er een bevoegde autoriteit is die wordt belast met de registratie van verzoeken om internationale bescherming, en dat de lidstaten zorgen voor voldoende en competent en gespecialiseerd personeel, opleidingen en trainingsprogramma's. Naar het oordeel van Nederland zou de kernvraag moet zijn of de bevoegde instantie in staat is de internationale instrumenten die zien op internationale bescherming goed uit te voeren. Naar het oordeel van Nederland is het aan de nationale overheden om de autoriteiten in te richten en ervoor te zorgen dat deze competent en voldoende toegerust zijn.

De inzet van de Nederlandse regering is identiek aan de inzet bij wijziging van de kwalificatierichtlijn. Op onderdelen zal Nederland in onderhandeling treden over de aanpassing van de richtlijn. Enerzijds is dit omdat Nederland kanttekeningen heeft bij de door de Commissie gegeven invulling van de bescherming en anderzijds om te bezien in hoeverre de financiële en juridische gevolgen van de aanpassing en verbreding van de in de richtlijn gegeven minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving. Indien de kosten en juridische implicaties van de definitieve richtlijn tegenvallen, zal Nederland ook bij de procedurerichtlijn mogelijk alsnog een genuanceerder standpunt innemen over wijziging.

Omdat de onderhandelingen over het wijzigingsvoorstel vooralsnog niet tot overeenstemming hebben geleid, werkt de verantwoordelijke eurocommissaris Malmström sinds oktober 2010 met inbreng van de lidstaten aan een herziening van het wijzigingsvoorstel op de Procedurerichtlijn.¹²⁵

Wijziging Richtlijn gezinshereniging

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

Aanpassingen zijn aanstaande in de richtlijn gezinshereniging. In het kader van de 'Roadmap' ziet de Nederlandse inzet wat betreft deze richtlijn op de volgende aspecten:

- verhoging van de leeftijdseis naar 24 jaar;
- toelating van maximaal één partner in de tien jaar;
- verhoging van de inkomenseis naar ten minste 120% van het minimumloon;
- invoering van een borgsom;
- invoering van een toets waaruit blijkt of de band met Nederland groter is dan de band met andere landen;
- uitsluiting van de mogelijkheid gezinsleden toe te laten van personen die veroordeeld zijn wegens bepaalde geweldsdelicten;
- stellen van opleidingseisen aan gezinsmigranten in het belang van kwalificatie ten behoeve van participatie en integratie;
- intrekken van de tijdelijke verblijfsvergunning bij niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens uitzonderingen;
- sluiting Europa-route.

De publicatie van het groenboek over deze richtlijn voorziet de Europese Commissie voor maart 2011. Naar aanleiding van dit groenboek zullen voorstellen voor wijziging worden gedaan. Nederland zet op dit moment al in op samenwerking met andere lidstaten om tot een gezamenlijke reactie op het groenboek te komen en gezamenlijke voorstellen tot wijziging van de richtlijn te doen. Hiertoe wordt actief contact gezocht met de lidstaten. Bovendien wordt contact gezocht met de Europese Commissie en het Europees Parlement om hen te overtuigen van het Nederlandse standpunt.

Wijziging Richtlijn langdurig ingezetenen

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten.

Aanpassingen zijn ook aanstaande in de richtlijn langdurig ingezetenen.

¹²⁵ Zie hierover *Kamerstukken I, vergaderjaar 2010/11*, 32 317, T en V.

Deze richtlijn is op 6 juni 2007 ingediend door de Europese Commissie, om tegemoet te komen aan een eerdere oproep van de JBZ-Raad. Het voorstel behelst een uitbreiding van de richtlijn 'status langdurig ingezetenen' naar alle personen die in een lidstaat internationale bescherming genieten.¹²⁶

Meer concreet wil de Commissie de bestaande richtlijn op een drietal punten aanpassen:

- Personen die internationale bescherming genieten kunnen de status van langdurig ingezetene verwerven in de lidstaat waar zij verblijven, onder dezelfde voorwaarden als inwoners van derde landen.
 - Personen die internationale bescherming genieten kunnen de status van langdurig ingezetene aanvragen in een andere lidstaat dan de lidstaat waar zij verblijven.
 - Personen die internationale bescherming genieten en de status van langdurig ingezetene reeds hebben verworven, mogen ook in een andere lidstaat verblijven.
- In alle gevallen dienen de lidstaten het recht op non-refoulement (het niet-uitzetten van een vluchteling naar een land waar hij mogelijk gevaar loopt) te garanderen.

De Nederlandse inzet in het kader van de 'Roadmap' ziet op het volgende aspect:

- Invoering startkwalificatie voor reguliere aanvragen.
- Nederland stelt voor om als voorwaarde voor toekenning van de status van langdurig ingezetene te verbinden dat een migrant een goede startpositie heeft in economische en maatschappelijke zin. Dit behelst een verruiming van het huidige artikel 5, lid 2, dat nu al de mogelijkheid biedt om integratievoorwaarden te stellen voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene.

De onderhandelingen over de herziening van deze richtlijn zijn in de afrondende fase maar zien op een ander onderwerp dan genoemde startkwalificatie. De inzet in het kader van de 'Roadmap' zullen derhalve niet in deze wijzigingsronde aan de orde komen, maar op eventuele aanpassing van de richtlijn in de toekomst.

Op 14 december 2010 heeft het Europees Parlement ingestemd met een compromisamendement op het richtlijnvoorstel langdurig ingezetenen. Tijdens de JBZ-Raad van 2 en 3 december 2010 is het voorzitterschap ingegaan op het politieke akkoord tussen de Raad en het EP. Het aangenomen amendement stemt overeen met hetgeen de drie instellingen waren overeengekomen en zou daarom voor de Raad aanvaardbaar moeten zijn. Na bijwerking van de tekst door de juristen-vertalers zou de Raad de wetgevingshandeling dan ook moeten kunnen aannemen.

De Commissie legt begin 2011 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de toepassing van deze richtlijn. In het Actieplan Stockholm Programma staat dit eveneens gepland voor 2011. Nederland zet in op samenwerking met andere lidstaten om tot een gezamenlijke reactie op het verslag te komen.

10.2.2 Nieuwe voorstellen

Richtlijn seizoenarbeiders

EU-voorstel Richtlijn seizoenarbeiders COM(2010)379.¹²⁷

Het voorstel beoogt de instelling van een gemeenschappelijke procedure voor toegang en verblijf in de EU en legt de rechten van seizoenarbeiders uit derde landen vast. De voorgestelde richtlijn beoogt bij te dragen aan een doeltreffend beheer van de migratiestromen voor de specifieke categorie van seizoenarbeid door de invoering van eerlijke en transparante regels voor toelating en verblijf van seizoenarbeiders. Tegelijkertijd bevat de richtlijn stimulansen en waarborgen om te voorkomen dat een tijdelijk verblijf permanent wordt. De richtlijn is onderdeel van de Europese maatregelen voor de ontwikkeling van een integraal migratiebeleid en beoogt een bijdrage te leveren aan de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie, zoals neergelegd in het document van de Europese Commissie 'Europa

¹²⁶ http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e090133a_richtlijn_tot_wijziging.

¹²⁷ http://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2010_379/document/f=/vih1bw8f682.pdf.

2020. Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei'.¹²⁸ Uitgangspunt van het voorstel is dat de economieën van de Europese Unie een structurele behoefte hebben aan seizoenarbeiders voor sectoren als land- en tuinbouw en toerisme, maar deze steeds moeilijker binnen de EU zelf kunnen vinden. Seizoenarbeiders worden daarom aangetrokken uit derde landen. Zij kunnen te maken krijgen met uitbuiting en niet-conforme arbeidsvoorwaarden. De voorgestelde richtlijn voorziet daarom ook expliciet in diverse rechten voor seizoenarbeiders.

Volgens het standpunt zoals al verwoord voor het aantreden van het huidige kabinet heeft het voorstel voor de Nederlandse arbeidsmarkt momenteel geen toegevoegde waarde.¹²⁹ Op dit moment komen er nauwelijks seizoenarbeiders van buiten de EU naar Nederland; in 2009 waren dat er 77. In het huidige economische klimaat is toelating van laaggeschoolde arbeiders niet opportuun, zeker met een gestegen werkloosheid, en ligt het primaat bij inschakeling van Nederlandse of EU-werkzoekenden, ook in het seizoenswerk. De vergrijzing van de arbeidsmarkt zou op langere termijn er wel toe kunnen leiden dat werkgevers meer seizoenarbeiders van buiten de EU zullen gaan werven. Vanuit EU-perspectief komen er jaarlijks veel seizoenarbeiders vanuit met name Noord- en West-Afrika naar de zuidelijke lidstaten. Een EU-regeling kan zinvol zijn om uitbuiting van deze arbeiders tegen te gaan, om migratiestromen beter te reguleren en in het algemeen om de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en ontwikkeling te bevorderen. Mogelijk kan de EU derde landen eerder ertoe bewegen illegale immigratie aan te pakken. Alles afwegend zal Nederland in de onderhandelingen inzetten op wezenlijke wijzigingen van het voorstel, opdat er voldoende ruimte blijft voor essentiële aspecten van het nationale toelatings-, uitvoerings-, en handhavingsbeleid.

Bij brief van 14 oktober 2010 hebben de voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de Europese Commissie in kennis gesteld van het standpunt van beide Kamers der Staten-Generaal over het EU-voorstel voor een Richtlijn seizoenarbeiders.¹³⁰ Beide Kamers zijn van oordeel dat de Europese Commissie onvoldoende heeft aangetoond dat het voorstel voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Beide Kamers delen niet de overweging van de Europese Commissie dat de behoefte aan seizoenarbeiders zich in vergelijkbare mate voordoet in alle lidstaten. De Europese Commissie heeft verder onvoldoende aangetoond dat de verschillen tussen landen en regio's het gevolg zijn van uiteenlopende regelgeving. Daarom ontbreekt een duidelijke noodzaak voor de voorgestelde regels. De Kamers zijn van mening dat het probleem van illegaliteit en een te lang verblijf ("overstay") van seizoenarbeiders binnen de EU beter kan worden aangepakt door een versterking van de capaciteit van (c.q. betere samenwerking tussen) nationale handhaving- en inspectieorganisaties, dan door middel van de voorgestelde gedeeltelijke harmonisatie van regelgeving.

Kaderrichtlijn arbeidsmigratie

EU-voorstel Kaderrichtlijn arbeidsmigratie COM(2007)638.¹³¹

Dit voorstel regelt de invoering van een gezamenlijke procedure en een enkelvoudige vergunning en geeft aan arbeidsmigranten een aantal rechten op gelijke behandeling. Volgens het voorstel dienen beide huidige documenten (verblijfsvergunning arbeidsmigrant en twv) ineen geschoven te worden tot een verblijfsvergunning die ook toegang tot de arbeidsmarkt regelt.

Het voorstel is in onderhandeling bij het Europees Parlement.

Het eerste oordeel over de voorgestelde ontwerprichtlijn, zoals in 2009 al verwoord door het toenmalige kabinet, is niet onverdeeld positief.¹³² Met name ten aanzien van de uniforme toelatingsprocedure voor de tewerkstellings- en verblijfsvergunning oordeelt de regering negatief. Wat haar betreft is de meerwaarde van Europees optreden op dit punt niet aangetoond. De arbeidsmarkt in de lidstaten is te verschillend. Bovendien wenst Nederland vast te houden aan het bestaande duale vergunningenstelsel, waarbij de werkgever de tewerkstellingsvergunning ontvangt en de werknemer de verblijfsvergunning.

¹²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:NL:PDF>.

¹²⁹ http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e100039_voorstel_voor_een.

¹³⁰ Staten-Generaal, vergaderjaar 2010–2011, 32 452, nr. 5.

¹³¹ http://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2007_638/document/f=/vhp9iy4u5eee.pdf.

¹³² http://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e090145_richtlijn_betreffende_een.

Overigens wordt door de regering niet uitgesloten dat in specifieke gevallen wel een uniforme procedure kan worden opgezet. Dit dient dan echter, zoals ook het geval is voor de Blue Card, in de specifieke regeling te worden vastgelegd.

Positiever is de regering ten aanzien van de gelijke behandeling voor arbeidsmigranten. Dit kan de realisatie van een level playing field, met bijbehorend minimumbeschermingsniveau, bevorderen. Bovendien laat het voorstel voldoende ruimte voor nationale invulling.

Het huidige kabinet gaat in de 'Roadmap' niet specifiek op dit voorstel voor een kaderrichtlijn arbeidsmigratie.

10.2.3 Overige wensen van het Kabinet

Instrumenten waarin op korte termijn geen wijzigingen zijn voorzien, zijn de richtlijn vrij verkeer van personen en de terugkeerrichtlijn. De strategie van de nieuwe Nederlandse regering is in deze zaken gericht op het vinden en creëren van draagvlak voor het Nederlandse standpunt, om op die wijze druk te kunnen uitoefenen op en begrip te creëren bij de Europese Commissie en het Europese Parlement. Deze inzet betreft op dit moment vooral contacten met EU-lidstaten en het naar voren brengen van het Nederlandse standpunt in zaken bij het Europese Hof van Justitie.

Richtlijn Vrij Personenverkeer

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (Pb EU L 158).

De Nederlandse inzet wat betreft de EU-Richtlijn Vrij Personenverkeer ziet op de volgende aspecten:

- Verruiming mogelijkheid ongewenstverklaring en verblijfsbeëindiging strafrechtelijk veroordeelde EU-burgers
- Tegenwerpen illegaal verblijf voorafgaand aan aanvraag vergunning op grond van deze richtlijn (uitzondering beperken tot 2 categorieën: amv's en B-9)
- Sluiting Europa-route
- Aanpak integratieproblemen EU-burgers en mogelijkheid om eisen te stellen met betrekking tot integratie.

In het Actieplan Stockholm Programma staat de evaluatie van deze richtlijn gepland voor 2013. Dit moment biedt mogelijkheden voor Nederlandse inzet op de gewenste aanpassingen. Nederland zal actief steun zoeken bij lidstaten en in overleg blijven met de Europese Commissie.

Terugkeerrichtlijn

Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Pb EU L 348).

De Nederlandse inzet in het kader van de 'Roadmap' ziet wat betreft de Terugkeerrichtlijn op het volgende aspect:

- amv's keren terug onder de voorwaarden van lokale opvang

De Commissie brengt uiterlijk op 24 december 2013 verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de Richtlijn. Tot die tijd investeert Nederland samen met andere landen in de organisatie van bijvoorbeeld adequate opvang in de vorm van weeshuizen in landen van herkomst voor een snellere terugkeer van amv's.

Bijlage I: de engagementen in het Europese Pact en het Programma van Stockholm

Reguliere immigratie en integratie

1 Economische migratie

1.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

1(a) voeren van een arbeidsmigratiebeleid

Op 5 juli 2010 is het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid van de toenmalige Minister van Justitie aanvaard door het parlement.¹³³ Modern Migratiebeleid (MoMi) betreft met name de reguliere verblijfsdoelen zoals arbeid, studie en gezinshereniging. De nieuwe wet zou naar verwachting 1 januari 2011 in werking treden. Deze datum wordt echter niet gehaald. Oorzaak is de invoering van een nieuw computersysteem van de IND, die vertraging heeft opgelopen. Dit nieuwe computersysteem is randvoorwaarde voor het invoeren van het Modern Migratiebeleid. Op dit moment is nog niet bekend wat de datum van inwerkingtreding van de Wet gaat worden.

Tot de datum van inwerkingtreding gaan de voorbereidingen voor het Modern Migratiebeleid gewoon verder. De proeftuinen, waarin kennis en ervaring wordt opgedaan met het werken onder het Modern Migratiebeleid, worden voortgezet en waar mogelijk uitgebreid.

De belangrijkste punten in het kader van dit engagement zijn de volgende.¹³⁴

Het doel van de Wet modern migratiebeleid is om te komen tot een efficiëntere uitvoering en handhaving van de Vreemdelingenwet 2000. De wet voorziet in toelatingsprocedures die snel, doeltreffend en beheersbaar zijn, waarbij het instrumentarium voor controle en handhaving wordt uitgebreid. Deze doelen worden bereikt door onder meer:

- een betere aansluiting van de procedure tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (een D-visum) op die van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd;
- versterking van de rol van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht (de referent is de persoon of organisatie die de vreemdeling naar Nederland wil laten overkomen) en
- vereenvoudiging van het stelsel van beperkingen waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend.

Voorts biedt de Wet modern migratiebeleid een stelsel van erkenning van referenten, waarmee betrouwbare bedrijven en instellingen toegang kunnen krijgen tot kortere toelatingsprocedures.

¹³³ Zie Staatsblad 2010, nr. 290.

¹³⁴ Een uitvoeriger beschrijving is te vinden in APR 2009.

I(b) de Europese Unie aantrekkelijker maken voor hooggekwalificeerde werknemers en de opvang van studenten en onderzoekers nog meer vergemakkelijken

Blue Card

Het beleid inzake de Blue Card oftewel de Europese blauwe kaart is wel al gepubliceerd¹³⁵ maar is nog niet in werking getreden. De inwerkingtreding is voorzien in juni of juli 2011. Het onderstaande wordt dan van kracht.

Het verblijf van de houder van de Europese blauwe kaart wordt in Nederland geregeld op basis van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Dat het hier gaat om een kennismigrant in de zin van richtlijn kennismigranten (richtlijn 2009/50/EG) wordt hierbij tot uitdrukking gebracht in de beperking waaronder die vergunning wordt verleend.

Het model van het verblijfsdocument wordt geregeld door Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PbEG L 157). Overeenkomstig artikel 7, derde lid, van de richtlijn kennismigranten wordt in de rubriek «soort titel» de aantekening «Europese blauwe kaart» gesteld.

Hiermee wordt de verblijfsvergunning die wordt verleend ter uitvoering van de richtlijn kennismigranten (de Europese blauwe kaart), onderscheiden van de verblijfsvergunning die wordt verleend op grond van de Nederlandse kennismigrantenregeling.

Dit verschil is onder meer van belang met het oog op de intra-communautaire mobiliteit van houders van de Europese blauwe kaart op grond van hoofdstuk V van de richtlijn kennismigranten. Derdelanders die op grond van de Nederlandse kennismigrantenregeling in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met verblijf als kennismigrant, hebben geen recht op intra-communautaire mobiliteit (artikel 3, vierde lid, laatste zin van de richtlijn kennismigranten). Ook kunnen zij geen beroep doen op de (voor houders van de blauwe kaart en hun gezinsleden gunstige) afwijkingen van de richtlijnen 2003/86/EG (gezinshereniging) en 2003/109/EG (langdurig ingezetenen).

ExpatCenter Amsterdam Area

Op 9 februari 2010 hebben het Expatcenter Amsterdam Area en de IND een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de duur van drie jaar (vanaf 9 februari 2010 tot en met 31 december 2013). Het Expatcenter Amsterdam Area opende in juni 2008 haar deuren als gezamenlijk initiatief van de gemeenten Amsterdam en Amstelveen en de IND om op één locatie hoogwaardige dienstverlening aan kennismigranten en hun gezinsleden gevestigd in de regio Amsterdam aan te bieden. In februari 2010 sloten ook de gemeenten Almere en Haarlemmermeer (met o.a. luchthaven Schiphol) zich aan bij het Expatcenter. Met de op 9 februari 2010 gesloten samenwerkingsovereenkomst willen de IND en het Expatcenter hun samenwerking formaliseren.¹³⁶

Op 25 februari 2010 heeft het Expatcenter Brabant zijn deuren geopend, met vestigingen in Eindhoven en Tilburg.

Op 10 oktober 2010 heeft ook Rotterdam een expatcenter geopend.

¹³⁵ Staatsblad 2010, nr. 307.

¹³⁶ Bron: Staatscourant 2010 nr. 3856 12 maart 2010.

I(c) de braindrain niet in de hand werken

In 2010 is een begin gemaakt met de Pilot Circulaire Migratie.¹³⁷ Deze pilot biedt de mogelijkheid aan een kleine groep middelbaar geschoolde arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden om maximaal voor twee jaar naar Nederland te komen om tijdelijk arbeid te verrichten al dan niet in combinatie met scholing. In de pilot gaat het om arbeidsmigranten uit Indonesië en Zuid-Afrika, ieder land 80 personen. Met de opgedane werkervaring kunnen de migranten, na hun terugkeer, hun professionele positie verbeteren of eigen bedrijf opstarten, en zo bijdragen aan duurzame ontwikkeling in het land van herkomst.¹³⁸

De pilot moet antwoord geven op de vraag of circulaire migratie toegevoegde waarde heeft als nieuwe aanpak in de ontwikkelingssamenwerking en moet laten zien of het mogelijk is een pilot zo vorm te geven dat terugkeer kan worden gewaarborgd. Uit deze hoofddoelstellingen zijn een viertal projectdoelen voortgevloeid. Ten eerste geeft de pilot inzicht in de factoren die ten grondslag liggen aan het succes dan wel een ongunstig verloop van circulaire migratie voor zowel de circulaire migrant als voor de landen van herkomst. Daarnaast is de pilot zodanig opgezet dat deze in grote lijnen kan worden gedupliceerd met (andere) partnerlanden van Nederland op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ten derde is met deze pilot beoogd om inzicht te krijgen in de risico's die verbonden zijn aan het relatief nieuwe fenomeen van circulaire migratie, zoals uitbuiting, illegaliteit en dergelijke. Ten slotte is de pilot gericht op verbreding en intensivering van de samenwerking van Nederland met landen van herkomst op het gebied van ontwikkeling en/of migratie.

1.2 Programma van Stockholm

Het relevante engagement in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf is met name:

1(b) betere erkenning van kwalificaties en een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

Het arbeidsmarktbeleid in Nederland gaat vooral uit van generiek beleid. Er zijn in 2010 geen nieuwe initiatieven zijn genomen op het gebied van skills recognition en labour matching, speciaal gericht op derdelanders.

Dit wil niet zeggen dat er voor dit onderwerp geen aandacht is.

Zo is Nuffic (Netherlands organization for international cooperation in higher education) gespecialiseerd in de beoordeling en waardering van buitenlandse diploma's (en daarmee van eerder genoten opleidingen) en in het onderkennen van eerder verworven competenties (EVC) zonder noodzakelijk daaraan verbonden diplomering.¹³⁹

Verder is er bijvoorbeeld de website Euraxess The Netherlands. This is an information and advice point for internationally mobile researchers wishing to come to or staying in The Netherlands. The website offers information on funding opportunities, job offers, immigration procedures, social security and tax issues and other topics relating to researcher mobility.¹⁴⁰ Euraxess.nl is de Nederlandse dochter van Euraxess.eu, een initiatief van de Europese Commissie, waaraan op dit moment 35 landen deelnemen.¹⁴¹

Meer in het algemeen zorgt UWV WERKbedrijf als autoriteit op het gebied van arbeidsmarktkennis maandelijks voor actuele arbeidsmarktinformatie. Op verzoek leveren zij arbeidsmarktgegevens, gesorteerd tot op postcode, voor onderzoek en planning op gemeentelijk niveau. UWV-gegevens kunnen

¹³⁷ Besluit van de Minister van Justitie van 15 juni 2010, nummer WBV 2010/9, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. Dit besluit is in werking getreden met ingang van 1 juli 2010.

¹³⁸ Voor meer informatie: zie kamerbrief van 20 november 2009 inzake voortgang circulaire migratie: nr. 30573-52. (Bron: Staatscourant 2010 nr. 10160 30 juni 2010).

¹³⁹ Zie <http://www.nuffic.nl/>. Zie met ook

http://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/meer_weten/kansen_vergroten/tipsvoorallochtonen/internationale_diplomawaardering.

¹⁴⁰ <http://www.euraxess.nl/>

¹⁴¹ <http://ec.europa.eu/euraxess/>

de basis vormen voor nadere analyse op regionaal en sectoraal niveau en maken het mogelijk om fricties op de regionale arbeidsmarkt in kaart te brengen.

De extra toeloop van werkzoekenden als gevolg van de crisis is door UWV opgevangen met diverse maatregelen. De belangrijkste zijn: extra medewerkers, extra inzet op het vervullen van vacatures en het opzetten van 33 Mobiliteitscentra. In het zogeheten 'Matchingsoffensief' maakt UWV afspraken met bedrijven en sectoren om jongeren voorrang te geven bij het vervullen van openvallende vacatures bij bedrijven en trainees te plaatsen. Er wordt ook extra aandacht besteedt aan jongeren met een zwakkere arbeidsmarktpositie (bijvoorbeeld vanwege een beperking), jongeren met een grotere kans op langdurige werkloosheid en allochtone jongeren.

1.3 Kerngegevens

<i>Eerste verblijfsvergunningen, per motief (voorlopige gegevens)¹⁴²</i>				
	Totaal	Onderwijsmotieven	Motieven m.b.t. betaalde activiteiten	Andere motieven
Eerste vergunningen	n.b.	10.510	10.448	n.b.

<i>Alle geldige verblijfsvergunningen, per duur</i>				
	Totaal	3-5 maanden	6-11 maanden	12 maanden en meer
Alle vergunningen	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

<i>Werkloosheidspercentage van burgers van lidstaten t.o.v. derdelanders die in de lidstaat verblijven¹⁴³</i>		
	Burgers van lidstaten	Derdelanders
Werkloosheidspercentage (%)	3,7%	9,2%

2 Gezinshereniging

1.2.2.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

1(d) gezinsimmigratie beter reguleren

Het eerder door Nederland gehanteerde onderscheid tussen gezinsvorming (waarbij de gezinsband ontstaat op het moment dat de hoofdpersoon hoofdverblijf in Nederland heeft) en gezinshereniging (waarbij de gezinsband buiten Nederland is ontstaan op een moment waarop ook de hoofdpersoon geen hoofdverblijf in Nederland had) werd door het Hof van Justitie van de EU bij arrest van 4 maart 2010 strijdig geacht met de Richtlijn 2003/86/EG (Richtlijn gezinshereniging).

Bij besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 24 juli 2010 is het gezinsherenigingsbeleid in overeenstemming gebracht met de verplichtingen die voortvloeien uit voornoemde Richtlijn. Dit had onder meer gevolgen voor de tot dan toe geldende inkomenseis van 120% van het minimumloon bij gezinsvorming. Die inkomenseis werd teruggebracht naar 100% die al gold voor gezinshereniging. Ook het onderscheid tussen de minimumleeftijden van (huwelijks)partners bij gezinshereniging (18 jaar) en gezinsvorming (21 jaar) is verlaten. Voortaan moeten zowel de hoofdpersoon als het om overkomst verzoekende gezinslid, ongeacht of het gaat om gezinshereniging of gezinsvorming, ten minste 21 jaar oud zijn. (bron Staatsblad 2010 306).

In reactie op de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Sahin (C-242/06) zijn de leges verlaagd voor verlengingsaanvragen, wijzigingsaanvragen en aanvragen om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd van Turkse onderdanen die rechten kunnen ontleen aan de standstill-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80. Als gevolg van de uitspraak C92-07 van het Hof van Justitie is ook voor de legesheffing bij eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden aangesloten bij de tarieven die naar aanleiding van de uitspraak in de zaak Sahin zijn geïntroduceerd voor Turkse onderdanen: € 60 voor een

¹⁴² Bron: INDIS.

¹⁴³ Bron: CBS.

machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en € 41 voor een verblijfsvergunning. De normale tarieven zijn € 830 voor een mvv en € 188 voor een verblijfsvergunning.

2.2 Programma van Stockholm

Het relevante engagement in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf is met name:

2(b) Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, rekening houdend met het belang van integratiemaatregelen

In Nederland wordt een aantal maatregelen getroffen om de integratie en volwaardige participatie van gezinsmigranten te versterken en de kansen op een succesvolle integratie bij voorbaat te verzekeren. Deze maatregelen richten zich op het verbeteren van de startpositie van gezinsmigranten, zodat zij zich reeds vóór de komst naar Nederland kunnen voorbereiden op de eisen die de samenleving aan hen stelt. Door de inwerkingtreding van de Wet inburgering buitenland geldt als voorwaarde voor toelating dat gezinsmigranten in hun eigen land de Nederlandse taal op basisniveau leren en kennis maken met de basisbegrippen van de Nederlandse samenleving. De Nederlandse regering zal in 2011 het niveau van de Toets Gesproken Nederlands verhogen van niveau A1-min naar niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen1 en de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen toevoegen.¹⁴⁴

2.3 Kerngegevens

Eerste verblijfsvergunning vanwege familiemotieven (voorlopige gegevens)¹⁴⁵	
Aantal eerste verblijfsvergunningen	21.565

3 Overige reguliere migratie

3.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

I(e) de wederzijdse informatie over migratie intensiveren en, waar nodig, de bestaande instrumenten daartoe verbeteren

De werkzaamheden van het Nederlands Nationale Contact Punt voor het Europees Migratienetwerk dragen aan dit engagement bij.

Nederland blijft ook deelnemen in het Intergouvernementele Overleg inzake migratie, asiel en vluchtelingen (IGC) en de 'General Directors Immigration Services Conference' (GDISC).

Verder levert Nederland cijfermatige data over asiel en migratie aan Eurostat.

Het wederzijds informatie mechanisme (Beschikking 2006/688/EG) blijft ook een belangrijk instrument voor Nederland.

I(f) meer informatie verstrekken over de mogelijkheden en voorwaarden voor legale immigratie

De verbetering van de informatievoorziening over legale migratie was een zeer actueel thema in 2010 en zal dit ook in de toekomst zijn.

Het Nederlandse immigratieportaal: www.newtoHolland.nl, een gezamenlijk initiatief van verschillende overheidsinstanties, is in 2010 verbeterd en opnieuw vorm gegeven. Het portaal doet dienst als een goed informatiepunt voor immigranten in Nederland. Naast het 'New to Holland' portaal, heeft de IND ook concrete plannen voor een nieuwe IND website gemaakt. Deze plannen worden tegen het einde van 2010 verwezenlijkt en het resultaat zal een nieuwe site zijn met zeer sterke klantgerichtheid. Het

¹⁴⁴ Besluit van 31 augustus 2010 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de wijziging van het basisexamen inburgering in het buitenland door wijziging van artikel 3.98a van het Vreemdelingenbesluit 2000 op de genoemde twee onderdelen: (Bron: Staatsblad 2010 679).

¹⁴⁵ Bron: INDIS

Europese Migratie Portaal kan migranten/bezoekers afhankelijk van hun vragen naar één van deze informatie sites leiden .

Verder heeft de IND intensief samengewerkt met het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken om de consistentie van de informatievoorziening te verbeteren. Het IND en het Consulaire Dienstencentrum (CDC) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een gezamenlijke kennisbank gebruikt met redacteurs van beide organisaties om consistente informatie te verzekeren inzake legale immigratie voor buitenlanders/immigranten. De kennisbank zal ook beschikbaar zijn voor de Nederlandse ambassades en consulaten in het buitenland, te beginnen met de Nederlandse ambassade in Washington tegen het einde van 2010.

Zie ook het bovenstaande deel 1, engagement 1(b).

3.2 Programma van Stockholm

De relevante engagementen in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf komen overeen met die in het Pact. Daarom hoeven deze niet apart te worden beschreven.

4 Integratie

4.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

I(g) harmonieuze integratie te bevorderen overeenkomstig de gemeenschappelijke beginselen

De gemeenschappelijke beginselen zijn zowel te vinden in de JHA Raadsbesluiten van 19 November 2004, [doc. 14615/05](#),¹⁴⁶ als in de Mededeling van de Commissie van 1 september 2005, [COM\(2005\) 389](#).¹⁴⁷

In het Nederlandse integratiebeleid staat het belang van participatie van nieuwkomers in de samenleving centraal. Kwalificatie wordt daarbij beschouwd als een basisvoorwaarde. Om die reden wordt groot belang gehecht aan de inburgering van nieuwkomers. De Wet inburgering is per 1 januari 2007 van kracht. Deze wet verplicht alle vreemdelingen van buiten de EU in de leeftijd van 18 tot 65 jaar tot het behalen van een inburgeringsexamen. Het inburgeringsexamen bestaat uit kennis van de Nederlandse samenleving en van de Nederlandse taal op niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen.

Nederland streeft ernaar achterstanden op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt of in het onderwijs via generiek beleid in te lopen en ook integratiedoelstellingen via zulk algemeen, generiek beleid te verwezenlijken. Nederland zet stevig in op de bestrijding van discriminatie op alle gronden. In het najaar van 2009 is de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen in werking getreden. Deze wet regelt voor gemeenten de verplichting om hun burgers toegang te verschaffen tot een onafhankelijke en laagdrempelige antidiscriminatievoorziening. Deze voorzieningen hebben als wettelijke taak naast registratie bijstand aan slachtoffers van discriminatie (bijv. mediation of hulp bij aangifte).

Op 30 september 2010 is het Huis voor democratie en rechtsstaat opgericht.¹⁴⁸ Het Huis voor democratie en rechtsstaat is een onafhankelijke stichting die als missie heeft om de kennis over en deelname aan de democratie te vergroten. Het Huis richt zich op verschillende doelgroepen, waaronder inburgeraars.

I(h) de uitwisseling bevorderen van informatie over best practices inzake opvang en integratie

De Nederlandse overheid voorziet op verschillende manieren in informatie-uitwisseling:
- In samenwerking met gemeenten is de Gemeenschappelijke Integratie Agenda (GIA) opgesteld. In het kader hiervan wordt informatie uitgewisseld tussen rijk en gemeenten respectievelijk gemeenten onderling.

¹⁴⁶ Beschikbaar op http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf.

¹⁴⁷ Beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:NOT>.

¹⁴⁸ Zie <http://democratie-rechtsstaat.nl>

- Jaarlijks wordt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) afwisselend door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het Jaarrapport Integratie uitgebracht. Daarin wordt een breed (wetenschappelijk) overzicht verschaft van de stand van het integratieproces op verschillende terreinen.
- Het ministerie van BZK subsidieert het kennisinstituut FORUM, dat zich specifiek richt op integratievraagstukken. FORUM adviseert o.a. gemeenten en (maatschappelijke) instellingen.
- In het kader van het Landelijk Overleg Minderhedenorganisaties wordt informatie uitgewisseld tussen de rijksoverheid en de verschillende migrantengemeenschappen in Nederland (zie verder onder 3(e)).

4.2 Programma van Stockholm

De relevante engagementen in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf zijn met name:

3(b) om integratiekwesities transversaal in alle relevante beleidsterreinen mee te nemen

Nederland streeft ernaar achterstanden via generiek beleid in te lopen en integratiedoelstellingen via algemeen beleid te verwezenlijken. Onderwijs-, arbeidsmarkt- en Jeugdbeleid moet zo zijn vormgegeven dat alle Nederlanders daarvan in gelijke mate profiteren. Effectiviteit staat daarbij voorop. Dat geldt voor het terugdringen van schooluitval, het bestrijden van overlast en criminaliteit en het vergroten van de arbeidsmarktdeelname. Specifieke integratieprogramma's, zoals de aanpak van Marokkaans- en Antilliaans-Nederlandse jongeren, worden de komende jaren afgerond en ingebed in generiek beleid. Voor nieuwe migranten uit derde landen geldt een uitzondering in de vorm van verplichte inburgering.

3(e) een betere raadpleging en betrokkenheid van de civiele samenleving

In Nederland is van rechtswege een nationale dialoogstructuur over integratiebeleid in gebruik genomen. Via deze nationale dialoogstructuur worden alle belangrijke beleidsvoorstellen over integratiebeleid besproken met minderheidsorganisaties voordat een definitieve beslissing wordt genomen door de Nederlandse Overheid.

3(f) om democratische waarden en sociale cohesie in verband met immigratie en de integratie van migranten meer belang te geven en de interculturele dialoog en contacten op alle niveaus te bevorderen

Met het oog op het stimuleren van de interculturele dialoog heeft de Nederlandse overheid gedurende drie achtereenvolgende jaren (van 2008 tot 2010 het "EigenWijze Buurten" programma (Awareness Neighbourhoods) gesubsidieerd. Tengevolge van dit programma hebben gemengde etnische teams in verschillende buurten tenminste twee kleinschalige activiteiten ontwikkeld binnen buurten en flatgebouwen om wederzijds begrip tussen verschillende culturen te versterken.

4.3 Kerngegevens

Langdurig ingezetene derdelanders	
Aantal langdurig ingezetene derdelanders	n.b.
Verkrijging van staatsburgerschap	
Aantal derdelanders (Burgers van andere dan EU-27 landen, EFTA en kandidaatlanden) die het staatsburgerschap aanvaarden.	n.b.

Illegale immigratie en terugkeer

5 Illegale immigratie

5.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

II(a) alleen individuele gevallen regulariseren

Er zijn geen nieuwe ontwikkeling sinds 2009.

II(c) erop toezien dat er geen risico op illegale immigratie ontstaat

I-map

Nederland steunt het MTM I-mapproject van de ICMPD. Het MTM I-mapproject betreft een interactieve site waarop illegale immigratie rond de Middellandse Zee (Mediterranean – MTM) in kaart wordt gebracht. MTM I-map werd in januari 2007 gelanceerd door de ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) en is een goed voorbeeld van de samenwerking tussen betrokken partnerstaten bij de MTM-dialoog. De MTM-I map faciliteert de praktische samenwerking tussen de Arabische en Europese partnerstaten op het terrein van migratie, een van de redenen waarom Nederland (Justitie, nu BZK, en Buitenlandse Zaken) dit project steunt. De MTM I-map richt zich op het ondersteunen van duurzame informatie-uitwisseling tussen de partnerstaten op het gebied van migratie. De MTM I-map is begonnen als interactieve kaart over illegale migratieroutes in Afrika, het Midden-Oosten en het Middellandse-Zeegebied en een startpunt voor de verdere ontwikkeling van een gedegen informatie-uitwisseling en analyse instrument. De MTM I-Map is onlangs de vierde fase in gegaan, 'een dialoog in actie'. Tot 2013 ontving de I-Map gelden in het kader van het Thematisch programma.¹⁴⁹ Nederland is ditmaal niet financieel betrokken maar zal door het leveren van (ILO-)expertise bij het project betrokken blijven.

In 2010 heeft Nederland bovendien een actieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een soortgelijke I-map. Het gaat hierbij om de BMP I-map (Building Migration Partnerships), die zich richt op de oostelijke Europese buitengrenzen.

Vervoerders

Ter uitvoering van de artikelen 26 en 27 van de Uitvoeringsovereenkomst bij het Akkoord van Schengen is in artikel 108 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) een bepaling opgenomen die de aansprakelijkheid van de vervoerder met betrekking tot de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen aanscherpt. Deze bepaling is op 1 juli 2010 in werking getreden.¹⁵⁰

Op nationaal niveau is bovendien per 15 april 2010 een aantal vervoerders aangewezen die de documenten van hun passagiers dienen te fotograferen, te fotokopiëren of te scannen.¹⁵¹ Hiervoor zijn alle vervoerders aangewezen die vanaf bepaalde luchthavens naar Nederland vliegen. Teneinde de luchtvaart-maatschappijen niet onnodig te belasten, is de opsomming beperkt tot een aantal luchthavens waarvandaan niet gedocumenteerde vreemdelingen worden aangevoerd. Om de maatregel

¹⁴⁹ Voor de financiering van bepaalde activiteiten kunnen door lidstaten en/of niet gouvernementele organisaties projectvoorstellen worden ingediend uit het «Thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie» (hierna: Thematisch programma) van de Europese Commissie. Het Thematisch programma kent vijf doelstellingen: verbeteren van de relatie tussen migratie en ontwikkeling, stimuleren van arbeidsmigratie, bestrijden van illegale migratie en faciliteren van readmissie van illegale migranten, bescherming van migranten tegen uitbuiting en uitsluiting en bevorderen van asiel en internationale bescherming. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 30 573, nr. 54.

¹⁵⁰ Bron: Staatscourant 2010 nr. 9603 23 juni 2010.

¹⁵¹ Regeling van de Minister van Justitie van 26 maart 2010 nr. 5647371/10, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vijfennegentigste wijziging).

zo effectief mogelijk te laten zijn, wordt de lijst met luchthavens steeds geactualiseerd aan de hand van ervaringsgegevens.¹⁵²

Capaciteitsopbouw Liberia

IND en DT&V werken samen met Ghana en de Verenigde Naties aan een capaciteitsopbouwproject ten behoeve van de Liberiaanse immigratiedienst. Dit betreft het project 'Strengthen Institutional Capacity and Competence of the Bureau of Immigration and Naturalisation, Liberia'. Het project is gestart in juni 2009 en loopt af in juni 2011. Het richt zich op het opleiden in Ghana - de Ghanese opleidingsschool van de immigratiedienst- van meer dan honderd Liberiaanse rekruten tot immigratiemedewerkers en twintig Liberiaanse immigratiemedewerkers tot trainer.

II(d) de samenwerking tussen de lidstaten ontwikkelen door voor het verwijderen van vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden, op vrijwillige basis en voor zover nodig, gebruik te maken van gemeenschappelijke voorzieningen

Voor gezamenlijke uitzettingsmaatregelen (bijv. vluchten) zie onder 6.2 4(f).

II(g) diegenen die vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden, uitbuiten, streng aanpakken door middel van evenredige en afschrikkende sancties

Aangezien de 'Employer Sanctions Directive' pas per 18 juni 2009 is aangenomen, is deze richtlijn op dit moment nog niet geïmplementeerd. Overigens werkt Nederland grotendeels al conform deze richtlijn. Als een inspecteur van de Arbeidsinspectie tijdens een inspectie of onderzoek overtredingen aantreft, zet hij een handhavingsinstrument in, dat gevolgd kan worden door een sanctie. Zoals in de richtlijn 'Employer Sanctions Directive' wordt gesteld kunnen er boetes worden opgelegd bij illegale tewerkstelling.

II(h) een verwijderingsbesluit van een lidstaat moet overal op het grondgebied van de Europese Unie uitvoerbaar zijn en de desbetreffende signalering in het Schengeninformatiesysteem (SIS) moet voor de andere lidstaten de verplichting meebrengen de inreis en het verblijf van de betrokkene op hun grondgebied te beletten

Op dit moment is Nederland bezig om de Terugkeer Richtlijn te implementeren, hetgeen de aanpassing van bestaande wetgeving omvat. Een voorstel tot wijziging is op 17 juni 2010 aan het Parlement ter goedkeuring voorgelegd.¹⁵³ Hangende de goedkeuringsprocedure worden buitenlanders, die onderworpen zijn of worden aan een toegangsverbod, gevolgd door de IND in het Schengen Informatiesysteem (SIS).

5.2 Programma van Stockholm

De relevante engagementen in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf zijn met name:

4(j) doeltreffender optreden tegen illegale immigratie en mensenhandel en -smokkel door het ontwikkelen van informatie over migratieroutes alsook samengevoegde en volledige informatie die ons begrip van en onze reactie op migratiestromen verbetert

Zoals hierboven bij Pact-engagement II(c) aan de orde is gekomen, is Nederland actief op het gebied van I-map.

Daarnaast is al sinds 13 mei 2005 het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) actief. Hierin werken de Nationale Recherche, de Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de IND samen aan de bestrijding van

¹⁵² Bron: Staatscourant 2010 nr. 4949 31 maart 2010.

¹⁵³ Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 420, nr. 2

mensenhandel en mensensmokkel.

Bovendien vierde in 2010 de Nationale Rapporteur Mensenhandel (NRM) zijn tienjarig bestaan. De taak van de Nationaal Rapporteur is te rapporteren over de aard en omvang van mensenhandel in Nederland en over de effecten van het beleid op dit terrein. De rapportages bevatten informatie over relevante wet- en regelgeving, preventie, opsporing en vervolging van mensenhandelaren en hulpverlening aan slachtoffers. Tevens worden daarin aanbevelingen gedaan ter verbetering van de aanpak van mensenhandel. De Nationaal Rapporteur is onafhankelijk en rapporteert aan de Nederlandse regering. De rapportages zijn openbaar en beschikbaar op de website van de NRM.¹⁵⁴

4(k) meer gerichte opleiding en logistieke ondersteuning

SIOD

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft een speciale training opgezet in de strijd tegen mensenhandel. Deze cursus van vier weken werd ontwikkeld door de ICMPD in Wenen (status van UN-waarnemer) en de SIOD, en heet "Identification and treatment of (potential) victims of human trafficking". De cursus richt zich op de mensenrechtenbenadering, het internationale wettelijke kader, de aanwijzingen voor slachtofferschap, de ketenbrede benadering, enzovoort, mede ondersteund door simulaties en rollenspel. De Europese Commissie en de Nationaal Rapporteur Mensenhandel hebben keer op keer het uiterste belang benadrukt van de positie en rechten van slachtoffers van mensenhandel, zoals ook tot uitdrukking komt in een nieuwe Europese Richtlijn. Tot nu toe hebben 18 onderzoekers van SIOD deze training gevolgd.

Arbeidsinspectie

Alle inspecteurs van de Arbeidsinspectie die toezicht houden op illegale tewerkstelling en onderbetaling zijn opgeleid in de werking van de Vreemdelingenwet. Zij hebben veel ervaring met het vaststellen van de identiteit en nationaliteit van op de werkplek aangetroffen werknemers. Zij zijn opgeleid om vast te stellen of een werknemer illegaal is of niet. Zij verstrekken informatie over illegaliteit aan de (vreemdelingen)politie. Al deze inspecteurs zijn tevens geschoold in het herkennen van valse of vervalste identiteitsdocumenten en van zgn. look-alikes (profiling). Zo nodig nemen zij contact op met politie of Koninklijke Marechaussee, maken zij een proces-verbaal op en zorgen ter plekke voor de overdracht van eventuele verdachten aan de politie.

Politie

In 2009 heeft de politieacademie, in nauwe samenwerking met de regiokorpsen en het EMM,¹⁵⁵ een opleiding ontwikkeld speciaal gericht op migratiecriminaliteit. De opleiding is dit jaar van start gegaan. De cursist wordt getraind in het herkennen van signalen m.b.t. mensenhandel, mensensmokkel, misbruik reisdocumenten en fraude, het opstellen van een plan van aanpak en het horen van slachtoffers, getuigen en verdachten van deze feiten. Als de cursist de opleiding met goed gevolg heeft afgerond ontstaat de bevoegdheid, op grond van de Aanwijzing Mensenhandel, om slachtoffers/getuigen als gecertificeerde rechercheur, te mogen en kunnen horen. Hoewel deze opleiding is geschreven voor politiepersoneel, wordt een verkorte versie aangeboden aan de ketenpartners, zoals gemeente, Arbeidsinspectie, SIOD, Belastingdienst, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), RIEC (Regionale Informatie en Expertise Centra) enzovoorts.

4(l) een gecoördineerde aanpak van de lidstaten door het ontwikkelen van een netwerk van verbindingsofficieren in de landen van herkomst en van doorreis.

Nederland onderhoudt ook in 2010 een actief netwerk van verbindingsofficieren. Voor 2011 bestaan plannen om het netwerk uit te breiden.

¹⁵⁴ <http://www.bnrm.nl/>

¹⁵⁵ EMM, zie hierboven, engagement 4(j) van het Programma van Stockholm

Naast de internationale liaison officieren (ILO's) van de IND hebben ook de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)¹⁵⁶ verbindingsofficieren in de landen van herkomst en doorreis.

Liaison officieren van de Koninklijke Marechaussee zitten onder andere in Kuala Lumpur, Rabat en Ankara.

Vanuit het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten van de Koninklijke Marechaussee wordt intensief samengewerkt met deze liaison officieren door o.a. documententrainingen aan te bieden aan de lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grenstoezicht.

5.3 Kerngegevens

Aangehouden Derdelanders	
Aangehouden derdelanders	7.610 ¹⁵⁷

Gelegaliseerde derdelanders	
Gelegaliseerde derdelanders	n.b.

6 Terugkeer

6.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

II(b) op communautair of bilateraal niveau overnameovereenkomsten sluiten

Type Hertoelatingsovereenkomst	Betrokken derde landen	Voornaamste doel van de overeenkomst
Binnen de referentieperiode zijn er geen EU of bilaterale (BENELUX) hertoelatingsovereenkomsten onderhandeld en bereikt.		

II(f) een regeling instellen om de vrijwillige terugkeer te stimuleren en elkaar hierover informeren

Nederland heeft een aantal langlopende projecten, die ook in 2010 zijn uitgebreid met nieuwere (deel)projecten.

REAN en HRT programma

In Nederland worden de twee belangrijkste terugkeer en re-integratie programma's ten uitvoer gebracht door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) via het terugkeerprogramma REAN: 'Return and Emigration of Aliens from the Netherlands' en de Terugkeer en Re-integratieregeling (HRT).

Bijkomende vrijwillige terugkeer en re-integratieprojecten tevens uitgevoerd door het IOM

- Begeleide Vrijwillige Terugkeer-Autochtone Adviseurs (RIIM)

Binnen dit programma moedigen adviseurs met dezelfde culturele achtergrond illegaal verblijvende derdelanders aan om naar hun land van herkomst terug te keren. Deze adviseurs gebruiken een speciale werkmethode waarmee zij de migranten kunnen bereiken.

¹⁵⁶ Het Korps landelijke politiediensten (KLPD) is een specialistisch korps naast de regionale politiekorpsen in Nederland. Tot de taken van het KLPD behoort onder veel meer het verrichten van grootschalige onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Zie <http://www.politie.nl/KLPD/overhetKLPD/>.

¹⁵⁷ Bron: INDIS.

- *Begeleide Vrijwillige Terugkeer uit Detentie (AVRD)*

Dit project is gericht op vreemdelingen in detentie, die uitgesloten zijn van de REAN en HRT programma's. Zij kunnen gebruik maken van de terugkeerondersteuning die de IOM biedt. Zij ontvangen ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten, hun vliegticket en een kleine financiële bijdrage.

- *UAM-project*

Alleenstaande minderjarigen en volwassen vreemdelingen, die voor hun 18e verjaardag asiel hebben aangevraagd komen in aanmerking voor een speciale re-integratie ondersteuning in het geval van vrijwillige terugkeer met de IOM.

- *Opvang voor alleenstaande minderjarigen in Angola en in de Democratische Republiek Congo*

In beide programma's maakt Nederland gebruik van een weeshuis in de landen van herkomst waar de alleenstaande minderjarigen (indien nodig) naar toe kunnen.

Landenspecifieke projecten ten uitvoer gebracht door de IOM

- *Begeleide Vrijwillige Terugkeer en Re-integratie Irak*

- *Begeleide Vrijwillige Terugkeer en Re-integratie Afghanistan*

- *Begeleide Vrijwillige Terugkeer en Re-integratie Sierra Leone*

De AVRR projecten in Irak, Sierra Leone en Afghanistan betreffen steun in natura en omvatten hulp gericht op (zelfstandige) werkgelegenheid/economisch activiteit.

Overig

- Daarnaast financiert de Nederlandse overheid een samenwerking van Nederlandse organisaties die met (ex)asielzoekers en/of illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen werken, die re-integratie projecten uitvoeren die gericht zijn op duurzame terugkeer in verschillende landen. Deze samenwerking is pas onlangs van start gegaan.

- De Nederlandse overheid financiert tevens (kleinere) re-integratieprojecten van andere organisaties.

Geplande maatregelen

Op 1 januari 2011 begint de Dienst Terugkeer en Vertrek drie Na-Aankomst Hulpprogramma's voor vrijwillige remigranten in Liberia, Azerbaidzjan en Sierra Leone of Burundi.

6.2 Programma van Stockholm

De relevante engagementen in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf zijn met name:

4(c) erop toezien dat de doelstelling van de inspanningen van de Unie op overnamegebied voor een meerwaarde zorgt en de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid, waaronder de bestaande bilaterale overeenkomsten en praktijken, groter wordt

Hertoelatingsovereenkomsten leggen duidelijke principes en modaliteiten vast voor de terugkeer van zowel eigen onderdanen als derdelanders. Bovendien zorgen de genoemde tijdslijmieten voor het indienen en beantwoorden van aanvragen tot hertoelating in die Overeenkomsten voor een goed omschreven procedure voor deze zaken.

4(e) bijstand, op vrijwillige basis, van de Commissie, Frontex en de lidstaten aan lidstaten die met specifieke, onevenredige druk kampen, om ervoor te zorgen dat hun terugkeerbeleid jegens bepaalde derde landen doeltreffend is

De Dienst Terugkeer en Vertrek van Nederland heeft in 2010 geen terugkeerondersteuning aan een andere Lidstaat verleend binnen het kader van specifieke en onevenredige druk in een andere Lidstaat. Nederland heeft echter wel aan een EU Grieks actieplan 2011 deelgenomen, dat in 2011 ten uitvoer zal worden gebracht.

4(f) meer praktische samenwerking tussen de lidstaten, bijvoorbeeld door het geregeld charteren van gezamenlijke terugkeervluchten

Gezamenlijke terugkeervluchten

Binnen de EU werkt Nederland samen met andere EU landen aan gezamenlijke terugkeeroperaties. De algemene coördinatie ligt bij de Afdeling Terugkeeroperaties (ROS) van Frontex. Frontex biedt aan alle lidstaten de mogelijkheid om deel te nemen aan georganiseerde gezamenlijke terugkeeroperaties (JRO's). Tijdens de CCG (Kernlandengroep) Frontex vergaderingen vinden besluitvorming en evaluatie plaats voor het kiezen van bestemmingen, vluchtdata, vluchtschema's etc. Deze vluchten worden uitgevoerd op basis van gezamenlijke financiering in nauwe samenwerking met Frontex ROS. Daarnaast wordt de planning van vluchten besproken tijdens de DCP Frontex vergadering (Direct Aanspreekpunt inzake Terugkeer). Verder kan alle informatie worden teruggevonden in ICONET, de Frontex database. In 2010 heeft Nederland in 7 JRO's (gecoördineerde Frontex vluchten) deelgenomen. Twee vluchten werden door Nederland georganiseerd.

Naast de JRO's, in samenwerking met Frontex, neemt Nederland deel aan binnenlandse charters die door andere EU landen worden georganiseerd. Deze deelname hangt af van de beschikbaarheid van eventuele vluchten, en of Nederland voldoende aanbod van illegale vreemdelingen heeft voor deze vluchten. Alle kosten moeten met de organiserende lidstaat worden verrekend. Deze vluchten konden aldus gefinancierd worden vanuit de (nationale) ETF. Nederland heeft aan 3 vluchten deelgenomen, dit in overeenstemming met bilaterale afspraken.

Reisdocumenten

In 2010 werd een werkgroep Armenië en een werkgroep Azerbeidzjan georganiseerd in samenwerking met Duitsland. Een delegatie van beide landen bezocht Duitsland en Nederland voor de identificatie en terugkeer van illegale migranten. Het doel is om in 2011 meer werkgroepen te organiseren in samenwerking met Duitsland en België.

6.3 Kerngegevens

<i>Derdelanders bevolen om te vertrekken en teruggekeerd</i> ¹⁵⁸				
	Bevolen om te vertrekken	Teruggekeerd na een bevel om te vertrekken	Teruggekeerd als onderdeel van gedwongen terugkeermaatregelen	Teruggekeerd via een Begeleid Terugkeerprogramma
Derdelanders	29.868	10.354	n.b.	n.b.

7 Maatregelen tegen mensenhandel

7.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

Het relevante engagement in het Pact voor deze paragraaf is met name:

II(e) samenwerking met de landen van herkomst en doorreis, in het bijzonder om mensensmokkel te bestrijden en de bedreigde bevolkingsgroepen beter te informeren

Nederland en Nigeria zijn een samenwerkingsverband aangegaan, waarbij Nederlandse politiemensen een aantal trainingen hebben verzorgd aan Nigeriaanse collega's. Een van deze trainingen bestond uit het onderkennen en afhandelen van signalen en indicatoren mensenhandel en mensensmokkel. Daarbij werd ook aandacht besteed aan de multidisciplinaire aanpak, werkwijze en procedures van het Nederlandse Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM).¹⁵⁹ Om de multidisciplinaire aanpak te benadrukken waren de cursisten afkomstig uit verschillende Nigeriaanse diensten: politie, immigratiedienst en Naptip (recherchedienst specifiek belast met mensenhandel en mensensmokkel).

¹⁵⁸ Bron: INDIS.

¹⁵⁹ EMM, zie hierboven paragraaf 5, Illegale immigratie, engagement 4(j) van het Programma van Stockholm.

7.2 Programma van Stockholm (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

De relevante engagementen in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf komen overeen met die in het Pact. Daarom hoeven deze niet apart te worden beschreven.

7.3 Kerngegevens

<i>Derdelanders die een verblijfsvergunning ontvangen als slachtoffers van mensenhandel</i>		
Derdelanders		

<i>Gearresteerde en veroordeelde mensensmokkelaars</i>		
	<i>Gearresteerd / anderszins betrokken bij een strafzaak</i>	<i>Veroordeeld</i>
Mensenhandelaars	n.b.	n.b.

Grenscontrole

8 Controle en toezicht aan de buitengrenzen

8.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

III(a) doeltreffender controle van de buitengrenzen te land, ter zee en in de lucht

De Koninklijke Marechaussee is verantwoordelijk voor het grenstoezicht (met uitzondering van de Rotterdamse haven, waar de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond de verantwoordelijkheid heeft). Bij de KMar hebben in 2010 de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden:

- Er is een kwaliteitsmanagement-systeem ingevoerd, voornamelijk specifiek voor het grenstoezicht op Schiphol, maar er zijn plannen om dit KMar-breed in te zetten. Dit systeem bevat 7 stappen die een grenswachter kan doorlopen, waarbij de verantwoordelijkheid bij de grenswachter zelf ligt. Door dit systeem is het kennis- en kwaliteitsniveau van de grenswachter verbeterd.
- Er is een extra afdeling Coaching & begeleiding opgezet op Schiphol, die ingezet kan worden voor extra scholing, training, en vergroten van het kennisniveau. Grenstoezicht wordt steeds meer multidisciplinair benaderd. Naast de feitelijke grenscontrole wordt opsporing en beveiliging geïncorporeerd in het grenstoezicht. Zie hiervoor de ontwikkelingen binnen het Programma Vernieuwing Grensmanagement.¹⁶⁰
- De opleidingen van de KMar worden constant aangepast aan de geldende EU wet- en regelgeving, en het Common Core Curriculum.
- De KMar is aangesloten op het beveiligde netwerk van de EU, CIRCA, om zodoende altijd over de juiste en meest actuele wet- en regelgeving te beschikken.
- De grenswachters aan de balie hebben de beschikking gekregen over een pocket Vreemdelingenwetgeving, op basis waarvan de controles uitgevoerd kunnen worden conform de geldende wet- en regelgeving.

III(e) moderne technologische middelen inzetten voor grenscontrole

In het Annual Policy Report 2009 is al uitgebreid aandacht besteed aan het programma vernieuwing Grensmanagement (VGM). Dit programma heeft de ambitie een effectief en efficiënt grenstoezichtsproces te creëren, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de inzet van geautomatiseerd toezicht en risicogestuurd optreden op basis van vooraf ontvangen informatie over passagiers en hun bagage. Hierbij dient er een goede balans te zijn tussen maximale veiligheid en optimale mobiliteit.

Het programma is een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee, de Douane, de Zeehavenpolitie, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding (Nctb), de IND, de Schiphol Groep en luchtvaartmaatschappij KLM, onder de paraplu van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

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

Momenteel wordt een plan van aanpak voor de realisatie van de basisvoorziening PARDEX (plateau 2, 2012-2014) opgesteld en wordt een project ingericht om de noodzakelijke wijzigingen in nationale wet- en regelgeving in beeld te brengen en voor te bereiden. Het nieuwe kabinet heeft in de financiële paragraaf Immigratie en Integratie een reservering opgenomen voor PARDEX.

In 2010 is gestart met het uitvoeren van een pilot met betrekking tot de ontvangst van advance passenger information (API). De pilot wordt uitgevoerd op een beperkt aantal vluchten en in samenwerking met de KLM. Momenteel worden van 11 KLM-routes deze gegevens ontvangen. In de eerste helft van 2010 is met name aandacht besteed aan de technische en procesmatige vereisten die noodzakelijk zijn voor de

¹⁶⁰ Zie hieronder, deze subparagraaf, Pact-engagement III(e).

ontvangst van de informatie en het matchen van de informatie aan controlelijsten. Bij het ontvangen van de advance passenger information zijn tot op heden geen knelpunten ontstaan.

Het project No-Q heeft als doel het realiseren van een snel en integer concept voor automatische grenspassage. Voor de automatische grenspassage op de luchthaven Schiphol is ervoor gekozen om in eerste instantie te starten met EU-onderdanen die vertrekken uit Nederland. Deze reizigers wordt daarmee de mogelijkheid geboden om zelf, geholpen door innovatieve ICT de grenspassage te verzorgen zonder directe actieve tussenkomst van een ambtenaar belast met grensbewaking. In mei/juni 2010 zijn twee proefopstellingen op de grens geplaatst. De daadwerkelijke implementatie is afhankelijk van de Europese aanbestedingsprocedure maar vindt naar verwachting medio 2011 plaats. Er zal sprake zijn van een gefaseerde invoering waarbij wordt aangesloten bij de mogelijke verbouwingsplannen van de luchthaven Schiphol.

Het project RT richt zich op het ontwikkelen van de kaders van en uitvoering voor verschillende programma's voor automatische grenspassage voor geregistreerde reizigers. Hierbij wordt vooral gedacht aan frequente reizigers die bereid zijn te betalen voor een service programma, waarin inbegrepen een automatische grenspassage zoals Privium.¹⁶¹ In het kader van dit project is in april 2009 de pilot 'FLUX' voor automatische grenspassage tussen Nederland en de VS voor onderdanen van beide landen van start gegaan.

Naast FLUX worden in het kader van het RT-project kaders ontwikkeld voor het uitbreiden van het bestaande Privium met frequente reizigers met een niet-EU nationaliteit (derdelanders) ten aanzien van wie sprake is van een wezenlijk Nederlands belang. Gestart wordt met het ontwikkelen van een pilot Orange Lane, waarbij in Nederland gestationeerde diplomaten (geprivilegieerden, die beschikken over een ID-kaart met de codes AD, AO of AC) en geprivilegieerde Werknemers van een in Nederland gevestigde internationale organisatie lid kunnen worden van Privium en op Schiphol gebruik kunnen maken van de automatische grenspassage (via PRIVIUM). Gelet op de technisch noodzakelijke aanpassingen aan Privium zal dit systeem naar verwachting begin volgend jaar operationeel worden.

8.2 Programma van Stockholm

Het relevante engagement in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf is met name:

7(i) verzoekt de lidstaten en de Commissie om na te gaan hoe de verschillende soorten controles aan de buitengrens beter kunnen worden gecoördineerd, geïntegreerd en gerationaliseerd ter verwezenlijking van de dubbele doelstelling, namelijk het vergemakkelijken van de toegang enerzijds en het verhogen van de veiligheid anderzijds.

In 2010 zijn initiatieven ontplooid teneinde gezamenlijke controles te kunnen uitvoeren door Douane en Koninklijke Marechaussee (KMar). Zo zijn ambtenaren van de Douane opgeleid voor Doc1 (basis documentenopleiding van de KMar) en voor de Basis Vreemdelingszorg. Tevens zijn KMar ambtenaren opgeleid voor de basis Douaneopleiding. Dit met het oog op het uitvoeren van een effectieve en doeltreffende gezamenlijke controle op o.a. bagage en vracht.

Ook kan ten aanzien van dit engagement worden verwezen naar het hierboven genoemde Programma Vernieuwing Grens Management, waaronder de projecten Flux, No-Q en Privium vallen.

¹⁶¹ Privium is een serviceprogramma van Schiphol voor wie regelmatig vliegt en zonder oponthoud wil reizen. Het Privium lidmaatschap biedt exclusieve faciliteiten die zorgen voor snelheid, comfort en voorrang.

8.3 Kerngegevens

<i>Derdelanders die de toegang is geweigerd</i>				
	Totaal geweigerd	Aan de landsgrens geweigerd	Aan de zee grens geweigerd	Aan de grens van het luchtruim geweigerd
Derdelanders die de toegang is geweigerd door de KMar	2.779	-	33 ¹⁶²	2.746 ¹⁶³
Derdelanders die de toegang is geweigerd door ZHP	44	-	44 ¹⁶⁴	-
Totaal geweigerd	2.823	-	77	2.746

<i>Uitgegeven Visa</i>			
	Totaal Visa	Schengen Visa	Nationale Visa
Visa via KMar ¹⁶⁵	45.121	45.121	
Visa via ZHP ¹⁶⁶	16.218	16.218	-
Totaal uitgegeven	61.339	61.339	

9 Samenwerking op het gebied van grenscontrole

9.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

III(b) de afgifte van biometrische visa algemeen toepassen, de samenwerking tussen de consulaten van de lidstaten intensiveren en, wat betreft visa, komen tot gemeenschappelijke consulaire diensten

Er worden nog geen biometrische visa afgegeven. Nederland is hier weliswaar klaar voor, maar volgt het uitrolschema dat de Europese Commissie zal vaststellen voor uitrol van het EU-VIS. Daaraan gekoppeld wordt gestart met afname van vingerafdrukken. Uitrol van EU-VIS is uitgesteld tot (vooralsnog) medio 2011. Naar verwachting zal in juni 2011 begonnen worden met een gefaseerde uitrol van het EU-VIS op de Nederlandse diplomatieke posten, te beginnen met de posten in Noord-Afrika.

III(d) solidariteit met lidstaten die te kampen hebben met een onevenredig grote stroom migranten

Nederland draagt bij aan de RABIT¹⁶⁷ pool. Nu recent het besluit genomen is om de pool daadwerkelijk in te zetten (in Griekenland), levert Nederland dan ook zijn bijdrage door de Koninklijke Marechaussee en Zeehavenpolitie (ZHP) in te zetten. Nederland heeft 16 grenswachters en 8 tolken ingezet ten behoeve van de Frontex-operatie in de Evros regio (grensgebied Turkije en Griekenland).¹⁶⁸

¹⁶² Bron: Koninklijke Marechaussee.

¹⁶³ Bron: Koninklijke Marechaussee.

¹⁶⁴ Bron: Zeehavenpolitie Grenstoezicht, Politie Rotterdam-Rijnmond.

¹⁶⁵ Bron: Koninklijke Marechaussee.

¹⁶⁶ Bron: Zeehavenpolitie Grenstoezicht, Politie Rotterdam-Rijnmond.

¹⁶⁷ Snelle Grens Interventie Teams. RABIT-teams Staten zullen voor een beperkte periode worden ingezet in situaties van dringende en exceptionele druk, met name de aankomst van grote aantallen van derdelanders die proberen illegaal toegang te krijgen. Nadat een verzoek van een Lidstaat is ontvangen, neemt de Directeur van het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (Frontex) zo snel mogelijk en niet later dan vijf werkdagen na de datum waarop het verzoek ontvangen is de beslissing inzake het inzetten van één of meer snelle grens interventieteams met inbegrip van bewakers van andere Lidstaten. Zie EC Regeling Nr. 863/2007 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007 die een mechanisme vaststelt voor de instelling van Snelle Grens Interventie teams en houdende wijziging van de Verordening van de Raad (EG) Nr 2007/2004 met betrekking tot dat mechanisme, die de taken en bevoegdheden van gastfunctionarissen regelt.

¹⁶⁸ Zie ook antwoorden op schriftelijke kamervragen, d.d. 9 november 2010, Kamervragen (Aanhangsel) 2010-2011, 427, Tweede Kamer.

Daarnaast wil Nederland solidair zijn met lidstaten die kampen met onevenredig grote toename van immigranten. In dat licht draagt Nederland bij aan de Joint Operation Poseidon (oostelijk Middellandse Zee) en aan het Pulsar Program aan de EU luchtgrenzen. Ook neemt Nederland deel aan diverse Joint Operations aan de landgrenzen. (Hongarije, Slowakije, Bulgarije en Roemenië).

III(f) de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis intensiveren om de controle aan de buitengrenzen te verscherpen

Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen in 2010.

9.2 Programma van Stockholm (1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)

Het relevante engagement in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf is met name:

6(a) De Europese Raad moedigt de Commissie en de lidstaten aan profijt te trekken van de inwerkingtreding van de Visumcode en de geleidelijke invoering van het VIS

De Visumcode is op 5 april 2010 volledig geïmplementeerd.

Zoals hierboven vermeld (Pact engagement III(b)) zal naar verwachting in juni 2011 begonnen worden met een gefaseerde uitrol van het EU-VIS, te beginnen met de posten in Noord-Afrika.

Asiel

10 Internationale bescherming

10.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

IV(c) solidariteit met lidstaten waarvan het nationale asielstelsel specifiek en onevenredig onder druk staat

Dit betreft steun verleend aan Lidstaten die specifiek en onevenredige druk op hun nationale asielsystemen ondervinden met betrekking tot de verwerking van aanvragen voor internationale bescherming. Dit kan het uitzenden van medewerkers en het zenden van middelen en uitrusting inhouden.

Nederland heeft hulp aan Griekenland toegezegd bij de implementatie van het Griekse Actieplan met betrekking tot migratiemanagement.¹⁶⁹

Dit betreft alle acties die ondernomen worden met betrekking tot de hertoewijzing vanuit Lidstaten die specifieke en onevenredige druk ondervinden van begunstigden van internationale bescherming naar andere Lidstaten. Dit heeft betrekking op intra-EU bewegingen, bij voorbeeld als onderdeel van EU projecten.

Er heeft op dit gebied niets plaatsgevonden. Ook bestaan er geen plannen hiervoor.

IV(d) de samenwerking met het Bureau van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties versterken om diegenen die om bescherming buiten het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie vragen, beter te beschermen, met name door verder te gaan op de weg naar hervestiging, op vrijwillige basis, op het grondgebied van de Europese Unie

Bij brief van 28 januari 2008 heeft de Nederlandse regering het beleidskader voor uitgenodigde vluchtelingen in de periode 2008 tot en met 2011 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt.¹⁷⁰ In deze periode is toegezegd 2.000 vluchtelingen in het kader van hervestiging te zullen opnemen. In 2010 (het derde jaar) zijn hervestigingsmissies uitgevoerd in Nepal (selectie van Bhutanese vluchtelingen), Libanon (Iraakse vluchtelingen), Soedan (Eritrese en Ethiopische vluchtelingen) en Thailand (Birmese vluchtelingen en zogeheten 'urban cases'). De geplande missie naar het ETC (Emergency Transit Center) van de UNHCR in Roemenië is verschoven naar januari 2011.

De nieuwe minister voor Immigratie en Asiel zal zich in de komende tijd nader uitspreken over het Nederlandse hervestigingsprogramma.

IV(e) de lidstaten is verzocht het personeel dat met de controle aan de buitengrens belast is een opleiding te verstrekken betreffende de rechten en plichten op het vlak van internationale bescherming.

In de basisopleiding voor grenswachters van de KMar wordt ingegaan op het herkennen van asielzoekers, ook als niet met dusdanige verwoordingen om asiel wordt gevraagd. Tevens wordt in de opleiding het UNHCR verdrag ter sprake gebracht, en wordt gewezen op de rechten en plichten aangaande personen die om bescherming vragen. De rol van de grenswachter is daarin cruciaal, derhalve wordt dit aan iedere grenswachter in de basisopleiding gedoceerd.

Conform de wijze waarop de KMar dit verwoordt draagt ook de ZHP zorg dat dit standaard een

¹⁶⁹ Zie ook antwoorden op schriftelijke kamervragen, d.d. 9 november 2010, Kamervragen (Aanhangsel) 2010-2011, 427, Tweede Kamer.

¹⁷⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 19 637, nr. 1182.

onderdeel uitmaakt van de basisopleiding. In 2010 heeft bij ZHP echter geen nieuwe instroom van grenswachters plaatsgevonden.

10.2 Kerngegevens

Asielaanvragen en beslissingen ¹⁷¹							
Aanvragen	Eerste instantie beslissingen op asielaanvragen						
Totaal aanvragen onder behandeling	Totaal positief	Afgewezen	Verdrag van Geneve	Subsidiaire bescherming	Tijdelijke bescherming	Humanitaire status	
Asielaanvragen	15.148	8.003	9.577	812	4.010	-	3.181

Derdelanders die opnieuw toegewezen worden aan en hergevestigd worden in Lidstaten ¹⁷²			
	Totaal	Opnieuw toegewezen	Hervestigd
Derdelanders	413	-	413

Training van grenswachten inzake asiel		
	Totaal aantal grenswachten	Grenswachten die training hebben gekregen
KMar grenswachten	710 ¹⁷³	335 ¹⁷⁴
ZHP grenswachten	109 ¹⁷⁵	0 ¹⁷⁶
Totaal grenswachten	819	335

¹⁷¹ Bron: IND Informatie Systeem (INDIS).

¹⁷² Bron: IND Informatie Systeem (INDIS).

¹⁷³ Bron: Koninklijke Marechaussee. Dit betreft het totaal aantal grenswachters werkzaam bij de KMar.

¹⁷⁴ Bron: Koninklijke Marechaussee. Dit is het aantal studenten dat in 2010 de Leergang algemeen opsporingsambtenaar heeft afgerond. Deze leergang omvat onder meer lessen vreemdelingenwetgeving.

¹⁷⁵ Bron: ZHP. Dit is het aantal grenswachters bij ZHP ultimo 2010.

¹⁷⁶ Bron: ZHP. In 2010 heeft geen nieuwe instroom plaatsgevonden en is het aantal mensen dat de training heeft ontvangen 0.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen

11 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen

11.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

Geen specifieke engagementen.

11.2 Programma van Stockholm

Het relevante engagement in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf is met name:

5(a) een door de Raad aan te nemen actieplan inzake niet-begeleide minderjarigen op te stellen dat de desbetreffende wetgevende en financiële instrumenten schraagt en aanvult en preventieve, beschermende en hulp-bij-terugkeermaatregelen met elkaar combineert

De voorgenomen herijking van het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die de toenmalige Staatssecretaris van Justitie op 11 december 2009 aan de Tweede Kamer zond,¹⁷⁷ werd door de val van het kabinet Balkenende IV controversieel verklaard. Een kernpunt van de herijking zou de afschaffing van de amv-vergunning en bevordering van terugkeer zijn geweest.

Teneinde de terugkeer van amv's te bevorderen werkt Nederland samen met onder meer Noorwegen, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk bij het ontwikkelen van diverse projecten die zijn gericht op het bevorderen van duurzame terugkeer.¹⁷⁸

Per 1 juli 2010 is in Nederland de zogeheten Verbeterde Asielprocedure (PIVA) in werking getreden. De oude AC-procedure (waarbij het streven was om binnen 48 procesuren op een asielaanvraag te beslissen) is hierbij verlengd naar een achtdaagse Algemene Asielprocedure (AA). Dit is nu de standaardprocedure voor alle aanvragen en dus niet enkel voor evidente aanvragen zoals voorheen het geval was in de AC-procedure. De bedoeling is, dat alle asielaanvragen die geen nader onderzoek vergen (waarbij het kan gaan om inwilligingen, afwijzingen en een deel van de Dublin zaken), in de AA worden afgedaan. Wanneer een beslissing in 8 dagen om inhoudelijke redenen niet mogelijk is, dan wordt de zaak doorverwezen naar de Verlengde Asielprocedure (VA-procedure).

De Verbeterde Asielprocedure is vanaf 1 juli 2010 ook van toepassing op amv's. Onder meer kan waar nodig voor amv's een ruimere rust- en voorbereidingstermijn worden gehanteerd met als richttijd ongeveer drie weken. Verder heeft de minister voor Migratie en Asiel aan de Tweede Kamer beloofd te zullen zorgdragen voor een verantwoorde vorm van het continueren van de beschermde opvang.¹⁷⁹

11.3 Kernegegevens

<i>Alleenstaande minderjarigen</i>	
Aantal alleenstaande minderjarigen	-
Aantal asielzoekers die beschouwd worden als alleenstaande minderjarigen	701 ¹⁸⁰

¹⁷⁷ Meer hierover in INDIAC – NL EMN NCP (2010).

¹⁷⁸ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 27 062, nr. 66, BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 5 oktober 2010.

¹⁷⁹ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 27 062, nr. 65 18 juni 2010.

¹⁸⁰ Cijfer gebaseerd op het IND Informatiesysteem (INDIS).

Algehele aanpak van migratie

12 Externe samenwerking / algehele aanpak van migratie

12.1 Europese Pact Immigratie en Asiel

De relevante engagementen in het Pact voor deze paragraaf zijn met name:

V(a) communautaire of bilaterale overeenkomsten met de landen van herkomst en doorreis sluiten, die bepalingen bevatten over zowel legale en illegale immigratie, als ontwikkeling

Dit betreft alle (geplande) overeenkomsten op EU of bilateraal niveau (bijvoorbeeld Mobiliteit Partnerschappen), die boven de afspraken genoemd in Deel 1.1 komen, Pact engagement I(a) om het beleid voor werkmigratie te implementeren; 7.1, Pact engagement II(b) om hertoelatingsovereenkomsten te sluiten; en 11, Pact engagement III(f) voor het intensiveren van de samenwerking met de landen van herkomst en doorgang om de grenscontrole te versterken. Deze kunnen bredere, meer uitgebreide overeenkomsten omvatten, die verschillende elementen met betrekking tot legale en illegale migratie, alsmede terugkeer, bevatten.

V(b) de onderdanen van de partnerlanden ten oosten en ten zuiden van Europa mogelijkheden van legale immigratie bieden

Er zijn in 2010 geen bijzondere ontwikkelingen geweest op dit gebied. Hierboven in paragraaf 1 Economische migratie is onder Pact-engagement I(c) gewezen op de pilot circulaire migratie, die van belang zou kunnen blijken ook in dit verband.

V(c) een beleid van samenwerking met de landen van herkomst en doorreis voeren teneinde illegale immigratie te ontmoedigen of te bestrijden

Gedurende 2010 is een groot kwalitatief (in het veld) en kwantitatief (in de databases) onderzoek uitgevoerd om te komen tot een nieuwe schatting van het aantal illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Het conceptrapport is afgerond in 2010, het eindrapport wordt in januari 2011 verwacht. Verder is op basis van de tussentijdse resultaten een visie op de vreemdelingentaak van de politie uitgewerkt, op zowel de inhoud als de sturing.

In 2010 is ook gewerkt aan het vergroten van de effectiviteit van het terugkeerbeleid. Mede onder invloed van de nieuwe asielprocedure zijn de procedures rond de terugkeer aangepast en zijn ten gevolge van de implementatie van de Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn) de regels verder aangepast.

Nederland heeft in 2010 gedurende het hele jaar met de inzet van grensbewakingsfunctionarissen deelgenomen aan verschillende gezamenlijke operaties in Frontexverband. Daarnaast heeft Nederland in 2010 ook met groot materieel deelgenomen aan Frontex-operaties, met twee mijnenjagers in operatie INDALO bij Spanje en een Kustwachtvliegtuig in Operatie POSEIDON¹⁸¹ bij Griekenland. Nederland heeft een bijdrage van 16 grensbewakingsfunctionarissen geleverd aan de snelle-grensinterventieteams die vanaf november 2010 actief zijn aan de Grieks-Turkse landgrens.

V(d) het migratie- en het ontwikkelingsbeleid beter integreren

Drie personen ontwikkelen zich in hun phd-traject, gefinancierd door de Nederlandse overheid, bij de Universiteit van Maastricht, op een beter zicht op de mogelijkheden om het migratie- en ontwikkelingsbeleid beter te integreren.

¹⁸¹ Over Poseidon, zie ook hierboven, paragraaf 9 Samenwerking op het gebied van grenscontrole, Pact-engagement III(d).

V(e) maatregelen van gezamenlijke ontwikkeling propageren en steun verlenen aan instrumenten voor overmaking van het spaargeld van migranten

Er zijn geen ontwikkelingen in 2010.

12.2 Programma van Stockholm *(1-2 paragraphs in the text box created for each commitment)*

Het relevante engagement in het Programma van Stockholm voor deze paragraaf is met name:

11(h) de wijze waarop diasporagroepen verder kunnen worden betrokken bij Unieontwikkelingsinitiatieven en de lidstaten diasporagroepen kunnen ondersteunen bij hun inspanningen om de ontwikkeling in hun landen van herkomst te bevorderen

Ook in 2010 is de jaarlijkse bijeenkomst in Nederland met diasporagroepen georganiseerd door Justitie en Buitenlandse Zaken om te komen tot wederzijdse informatieuitwisseling.

Bijlage II: overzicht implementatie EU-richtlijnen

Stand van zaken Implementatie EU-wetgeving per 31 december 2010

EU-wetgeving	Overeenkomstige nationale wet- en regelgeving (status)
Richtlijn 2001/51/EG (Schengen Uitvoeringsovereenkomst)	<p><i>Uiterste implementatiedatum 10 februari 2003</i> <i>Status: geïmplementeerd per 15 september 2004</i> <i>Vreemdelingenwet 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.</i>
Richtlijn 2001/55/EG (Tijdelijke bescherming onthemden)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 31 december 2002</i> <i>Status: geïmplementeerd per 15 februari 2005</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en Voorschrift Vreemdelingen 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L212), Stb. 2004, 691.</i> – <i>Besluit van 12 januari 2005 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG, Stb. 2005, 25.</i> – <i>Regeling van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 24 februari 2005 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tweëndertigste wijziging), Stcrt. 53, p. 17.</i>
Richtlijn 2003/9/EG (Opvang asielzoekers)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 6 februari 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 3 februari 2005</i> <i>Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, Stcrt. 2005 24, p. 17.</i>
Richtlijn 2003/86/EG (Gezinshereniging)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 3 oktober 2005</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 november 2004</i> <i>Vreemdelingenbesluit 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG, Stb. 2004, 496.</i>
Richtlijn 2003/109/EG (Langdurig ingezetenen derdelanders)	<p><i>Uiterste implementatiedatum: 23 januari 2006.</i> <i>Status: geïmplementeerd per 1 december 2006.</i> <i>Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000, Vreemdelingencirculaire 2000, Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen en de Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Wet van 23 november 2006 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PbEU 2004, L16). Stb. 2006, 584.</i> – <i>Besluit van 23 november 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/109/EG, Stb. 2006, 585.</i> – <i>Regeling van de Minister van Justitie van 7 januari 2007 houdende wijziging van het</i>

	<p>Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenvijftigste wijziging) Stcrt. 11, p. 6.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 april 2007, nr. 2007/04, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 78, p. 11. – Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 december 2006, Directie Arbeidsmarkt tot wijziging van de Uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen behorende bij het Delegatie- en Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, Stcrt. 1, p. 10. – Tussentijds Bericht Nationaliteiten (TBN 2007/5) van de Minister van Justitie, Stcrt. 67, p. 7.
Richtlijn 2003/110/EG (Verwijdering door de lucht)	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 december 2005 Status: geïmplementeerd per 22 december 2005 Vreemdelingencirculaire 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> – Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 8 december 2005, nummer 2005/59, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 247, p. 35.
Richtlijn 2004/38/EG (Vrij verkeer Unieburgers en hun familieleden)	<p>Uiterste implementatiedatum: 30 april 2006 Status: geïmplementeerd per 29 april 2006 Wet werk en bijstand, Wet studiefinanciering 2000, Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Handleiding voor de toepassing op de Rijkswet op het Nederlanderschap</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van de Wet werk en bijstand, van de Wet studiefinanciering 2000, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de totstandkoming van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, alsmede goedkeuring van een daarmee – samenhangend voorbehoud bij het Europees verdrag inzake sociale en medische bijstand, Stb. 2006, 373. – Besluit van 24 april 2006, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2004/38/EG, Stb. 2006, 215. – Tussentijds Bericht Nationaliteiten 2006/3, Stcrt. 109, p. 25.
Richtlijn 2004/81/EG (Mensenhandel)	<p>Uiterste implementatiedatum: 6 augustus 2006 Status: geïmplementeerd per 1 februari 2006 Geen aanpassingen in wet- en regelgeving</p>
Richtlijn 2004/82/EG (Passagiersgegevens)	<p>Uiterlijke implementatiedatum: 5 september 2006 Status: geïmplementeerd per 1 september 2007 Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261). Stb. 2007, 252. – Besluit van 27 juli 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG, Stb. 2007, 283. – Regeling van de Minister van Justitie van 16 augustus 2007 houdende wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000 (vijfenzestigste wijziging) Stcrt. 163, p. 9. – Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 25 september 2007, nummer 2007/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 194, p. 10.
Richtlijn 2004/83/EG (Kwalificatierichtlijn)	<p>Uiterste implementatiedatum: 10 oktober 2006. Status: geïmplementeerd per 25 april 2008.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wet van 3 april 2008 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304) Stb. 2008. 115.

	<ul style="list-style-type: none"> – Besluit van 9 april 2008 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304), Stb. 2008, 116. – Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 8 mei 2008 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (tachtigste wijziging), Stcrt. 97, p. 16. – Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/27, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 728.
Richtlijn 2004/114/EG (Studentenrichtlijn)	<p>Uiterste implementatiedatum: 12 januari 2007 Status: geïmplementeerd per 11 november 2006 Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Besluit van 2 oktober 2006 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2004/114/EG, Stb. 2006, 458. – Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 26 april 2006 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zesenveertigste wijziging), Stcrt. 84, p. 15. – Besluit van de Minister van Justitie van 3 januari 2007, nummer 2007/01, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 38, p. 7.
Richtlijn 2005/71/EG (Onderzoekersrichtlijn)	<p>Uiterste implementatiedatum: 12 oktober 2007. Status: geïmplementeerd per 12 oktober 2007. Vreemdelingenbesluit 2000, Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen, Besluit inburgering, Voorschrift vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Besluit van 26 september 2007 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen en het Besluit inburgering in verband met de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG, Stb. 2007, 366. – Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 16 oktober 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (eenenzeventigste wijziging), Stcrt. 202, p. 24. – Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 januari 2008, nr. 2008/07, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. nr. 21, p. 9.
Richtlijn 2005/85/EG (Vluchtelingenstatus)	<p>Uiterste implementatiedatum: 1 december 2007. Status: geïmplementeerd per 19 december 2007. Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000 en Vreemdelingencirculaire 2000.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 32), Stb. 2007, 450. – Besluit van 29 november 2007 tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 aan richtlijn nr. 2005/85/EG, Stb. 2007, 484. – Regeling van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007 houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (drieënzeventigste wijziging), Stcrt. 240, p. 9. – Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 7 december 2007, nr. 2007/38, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 240, p. 10.
Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn)	<p>Uiterste implementatiedatum: 24 december 2010. Voor artikel 13, lid 4 24 december 2011 Status: de implementatietermijn is overschreden.</p> <p>Het Voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is op 17 juni 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij nota van wijziging heeft de minister voor Immigratie en Asiel op 6 december 2010 enkele verbeteringen aangebracht in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is nog niet door de Tweede Kamer aangenomen.</p>
Richtlijn 2009/50/EG (blue card)	<p>Uiterste implementatiedatum: 19 juni 2011 Status: In beginsel maakt de implementatie van deze richtlijn deel uit van het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, dat is aangenomen op 5 juli 2010. Mocht de wet op 19 juni 2011 nog niet in werking zijn getreden, dan zullen in elk geval de aan de richtlijn gerelateerde aspecten</p>

	<p>uit het wetsvoorstel worden gelicht en alsnog rond de implementatiedatum in werking treden.</p> <p>– Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid aangenomen op 5 juli 2010.</p>
<p>Richtlijn 2009/52/EG (bestrijding illegale arbeid)</p>	<p>Uiterste implementatiedatum: 20 juli 2011</p> <p>Status: In beginsel maakt de implementatie van deze richtlijn deel uit van het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid, dat is aangenomen op 5 juli 2010. Mocht de wet op 19 juni 2011 nog niet in werking zijn getreden, dan zullen in elk geval de aan de richtlijn gerelateerde aspecten uit het wetsvoorstel worden gelicht en alsnog rond de implementatiedatum in werking treden.</p> <p>– Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid aangenomen op 5 juli 2010.</p>

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (2010a). *Regelrust voor Vreemdelingen. Advies over vermindering van regeldruk in het reguliere vreemdelingenbeleid*, Den Haag: ACVZ.
- AZVC (2010b). *External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie*, Den Haag: ACVZ.
- AZVC (2010c). *Het topje van de ijsberg? Advies over het tegengaan van identiteits- en documentfraude in de vreemdelingenketen*, Den Haag: ACVZ.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Jaarrapport Integratie 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- European Migration Network (EMN) (2010). *Asylum and Migration Glossary – A tool for better comparability*. [Brussel]: EMN.
- INDIAC – NL EMN NCP (2009). *Organisatie van asiel- en migratiebeleid in Nederland*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.
- INDIAC – NL EMN NCP (2009a). *Annual Policy Report 2009*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.
- INDIAC – NL EMN NCP (2010). *Annual Policy Report 2009*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.
- INDIAC – NL EMN NCP (2010a). *Niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.
- Kuijer, A. e.a. (2005). *Nederlands vreemdelingenrecht*, druk 6. Den Haag: Boom.
- Ministerie van Justitie (2010). *Rapportage Vreemdelingenketen. Periode januari - juni 2010*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Migratiebeleid.
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel – 10 jaar Nationaal Rapporteur Mensenhandel in Nederland – Achtste rapportage van de nationaal rapporteur*. Den Haag: BNRM.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN)

Mei 2011